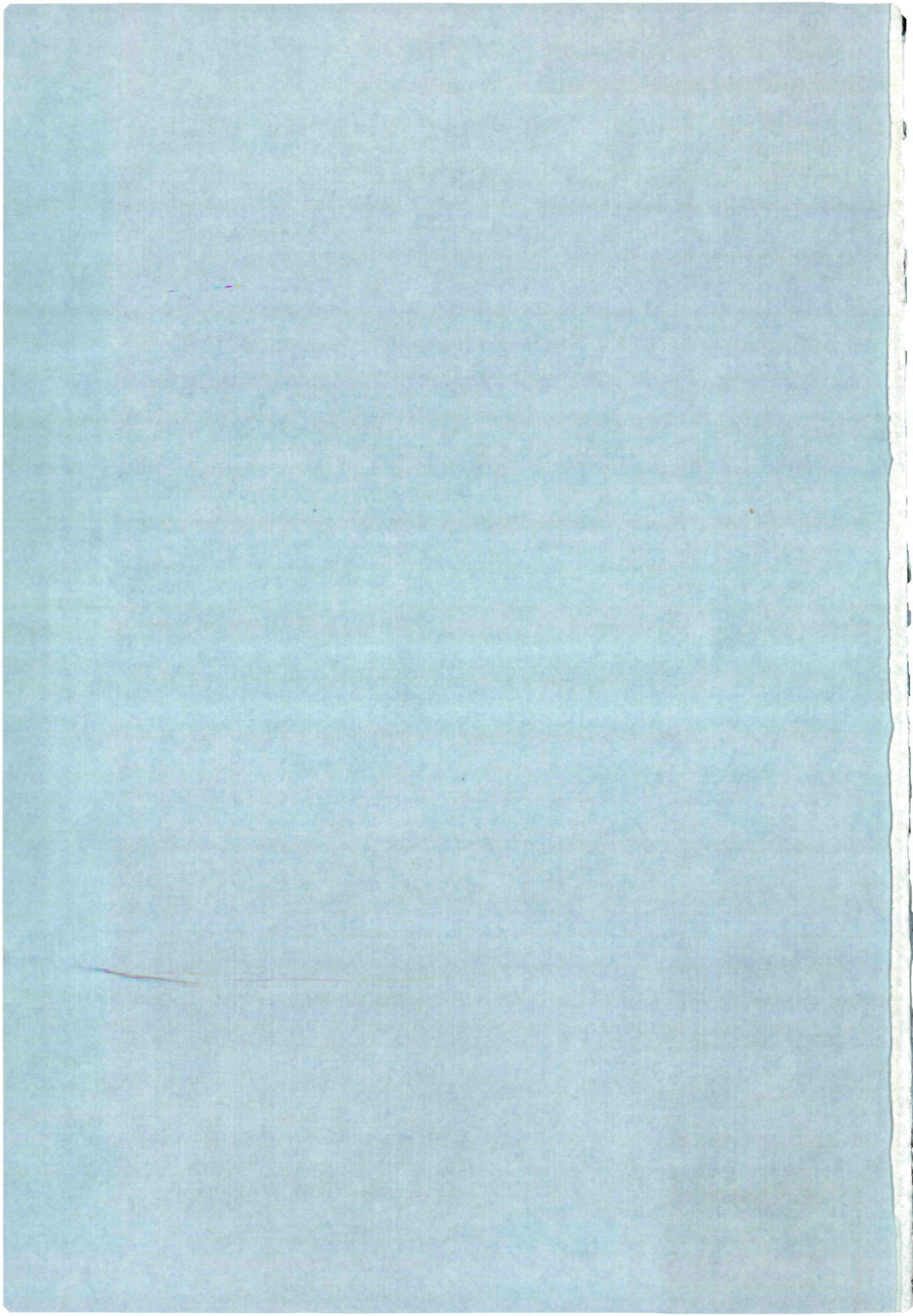


3443

# **MACHT OVER DE MARKERRUIMTE**

**HENRI GOVERDE**







Goverde, Henricus Jacobus Maria

Macht over de Markerruimte / Henricus Jacobus Maria  
Goverde. - Nijmegen : Katholieke Universiteit. - Ill.  
Uitg. van de Interfaculteit der Geografie en Prehistorie,  
Geografisch en Planologisch Instituut. - Proefschrift  
Nijmegen. - Met lit. opg., reg. - Met samenvatting in het  
Engels.

ISBN 90-70898-18-7

SISO nhol 986.4 UDC 35.07:(492.667)

Trefw.: Markerwaard ; overheidsbeleid ; onderzoek.



# MACHT OVER DE MARKERRUIMTE

## PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van de graad van doctor in de sociale wetenschappen  
aan de Katholieke Universiteit te Nijmegen  
op gezag van de Rector Magnificus Prof. Dr. B.M.F. van Iersel  
volgens besluit van het College van Decanen  
in het openbaar te verdedigen op woensdag 20 mei 1987  
des namiddags te 1.30 uur precies

door

HENRICUS JACOBUS MARIA GOVERDE

geboren te Zevenbergen

PROMOTORES:  
PROF. DR. G.A. WISSINK  
PROF. DR. J. GOUDSBLOM

## VOORWOORD

"Schrijven is tegengas geven aan wat zichzelf wil schrijven. Schrijven is het passeren van miljoenen tweesprongen, waarbij in ijltempo en onophoudelijk beslissingen dienen te worden genomen: verzet ik me of doe ik gehoorzaam aan wat het woord wil? ... Vaak slaag je er pas na honderden tweesprongen in om, al bijsturend, ietwat bijgestuurd te raken: zo gaat de taal met ons om.

Hoe anders te verklaren dat je vaak iets heel anders schrijft dan je vooraf van plan was?" (Gerrit Komrij, Taal verdraagt geen ontrouw, -aanvaarding Kluwer-prijs -, Amsterdam, 24.11.1983).

Het zou fijn zijn als de lezer bovenstaand citaat zou willen aanvaarden als mijn excuus voor de lengte van dit boek.

Volgens een artikel over promoveren in Nederland (NRC, 29.8.1985) is dit boek geschreven in een 'promotiecultuur', waarin ervan wordt uitgegaan dat 'je het in je eentje moet doen'. In deze cultuur lijden vele promovendi aan kwalen, die hen rechtstreeks naar de bedrijfsarts voeren, zo wordt gemeld: te veel gericht op productie van maatschappelijke oplossingen, verkeerde doelstelling, overtrokken ambitie (grensverleggend onderzoek, introductie nieuwe methode én een best-seller), sociaal isolement en (eventueel een definitieve) blokkade.

Ik herken enigszins de geschetste ziektebeelden. Dat de bedrijfsarts mij toch onbekend is gebleven, dank ik aan een groot aantal mensen, waarvan ik er volgens het promotiereglement van de KU Nijmegen een aantal helaas niet met name mag noemen.

Zonder de leden van de Vereniging tot Behoud van het IJsselmeer, die mij enige jaren als voorzitter accepteerden en als hun representant naar de RARO stuurden zou dit werk niet zijn aangepakt. Aartje Oosterman-de Gans, de secretaresse van de VBIJ, heeft ruim 10 jaar een stroom documentatiemateriaal en krantenknipsels van Edam naar Nijmegen gaande gehouden, waardoor het verzamelen van data voor dit onderzoek bijzonder werd vergemakkelijkt.

Gesprekken met Drs. G. v. Benthem van den Bergh, Prof. Dr. A. Blok, Dr. R.J. In 't Veld en Drs. J. van der Weiden in de aanvang van het project hebben bevorderd dat ik het heb gewaagd mijn praktijkkennis van de ruimtelijke planning van de Markerruimte te benutten in een wetenschappelijk onderzoek, waarin naast enige betrokkenheid vooral distantie zou worden gevraagd.

Peter Maassen en Michiel Schoenmaker dank ik voor de accurate wijze, waarop zij grote hoeveelheden knipsels hebben geordend.

Hoewel ik verantwoordelijk ben voor het geheel, mag ik niet nalaten Maaike Gudde, Angela Needham en vooral René Clarijs te danken voor de vele uren die zij hebben besteed aan het corrigeren van de tekst.

De heer Jan F. Coenen verzorgde het technisch tekenwerk. Hij heeft mijn welgemeende dank verdiend, niet alleen door zijn creatieve wijze van vormgeven, maar ook door mij te leren zien wat deskundigheid is met betrekking tot dit type documentatiemateriaal.

Buitengewoon veel dank ben ik verschuldigd aan Roel Spee en Peter Baetsen, die met grote inzet, geduld en creativiteit hun behendigheid met URC-apparatuur hebben aangewend om mijn vele krabbels te veranderen in leesbare bladspiegels.



Willem-Jan van Grondelle dank ik voor zijn deskundig commentaar en vooral voor de prettige wijze waarop hij mij overtuigde van de juistheid van zijn opmerkingen bij meerdere versies van grote delen van dit boek.

Ik dank de collegae van de vakgroepen planologie en geografie van milieu, natuur en landschap, in het bijzonder zij die participeren in het VF-programma 'ruimtelijke planning en beheer: evaluatie van de Nederlandse praktijk' en de leden van de onderwijsgroep 'theorie van de planning', van de werkgroep figuratie-sociologie van de NSAV, van de IPSA-onderzoeksgroepen 'politieke elites' en 'machtsstudies', alsmede van het Instituut voor Regionale Beleidsstudies te Łódź en van de afdelingen voor 'Architectuur en Ruimtelijke Planning' aan de Technische Hogescholen van Gdansk en Wrocław voor hun welwillendheid te fungeren als wetenschappelijke fora, met name voor de theoretische aspecten van dit onderzoek.

Maike en Jan, Agneta, Ineke en vooral ook Paul, Annemarie en de kinderen, jullie voelden steeds perfect aan wanneer het nodig was mij van één-hoog-achter met beide benen op de grond te brengen.

Anisia, you arrived just in time! You saw how bad I am in finishing big things: but now we can start to manage together small things in a great way.

# INHOUD

<b>Voorwoord</b>	<b>i</b>
<b>Lijst van afkortingen</b>	<b>ix</b>
<b>Deel 1: Theorie</b>	
<b>Hoofdstuk 1: Inleiding, probleemstelling, opzet onderzoek</b>	<b>1</b>
1.1 Inleiding	1
1.2 Probleemstelling	4
1.3 Opzet onderzoek	9
1.3.1 Beschrijvend-analytisch kader: ontwikkeling machtsbalans	9
1.3.2 Methode van onderzoek: case-study	18
1.4 Opzet van het boek	21
<b>Hoofdstuk 2: Studie van de ontwikkeling van de machtsbalans: een figuratie-sociologische methodiek</b>	<b>24</b>
2.1 Inleiding	24
2.2 Onderzoek naar macht en invloed	24
2.3 Figuratie-sociologische elementen van belang voor machtsonderzoek	28
2.4 Reikwijdte en resultaten figuratie-sociologische machtstheorie	35
<b>Hoofdstuk 3: Ontwikkeling van de machtsbalans: een ondergewaardeerde benadering in beleidsanalyse</b>	<b>40</b>
3.1 Inleiding	40
3.2 Succes en falen van overheidsoptreden: object van beleidsanalyse	40
3.3 Typen beleidsanalyse	41
3.4 Perspectieven in de bestudering van succes en falen van overheidsoptreden	43
3.5 Onderzoek-ontwerpen voor de bestudering van succes en falen van overheidsoptreden	47
3.6 Nederlandse beleidsanalyses en evaluatie-onderzoek op het terrein van ruimtelijke ordening en infrastructurele werken (1975-1983)	49
3.7 Discussie	50
<b>Deel 2: Markerruimte Studie</b>	
<b>Hoofdstuk 4: Markerruimte product van de Zuiderzeewerken</b>	<b>52</b>
4.1 Inleiding	52
4.2 Doelstellingen Zuiderzeewerken	56
4.3 De Zuiderzeewerken als technische opgave	58
4.4 Korte historie van plannen en wetsontwerpen tot 1918	60
4.5 Uitvoering van de werken: volgorde en vertragingen	70
4.6 Staats- versus particuliere financiering	78
4.7 Historie van plannen voor het Markermeer	83
4.8 Promotors en opposanten van de Zuiderzeewerken tot 1969	86
<b>Hoofdstuk 5: Mensen en water in ontwikkelingsperspectief</b>	<b>98</b>
5.1 Inleiding	98
5.2 Schets historie mensen en water in de lage landen	99
5.3 Ervaringen van belang voor de Markerruimte	115

<b>Hoofdstuk 6: Ingenieurs, polderwerkers en boeren</b>	<b>118</b>
6.1 Inleiding	118
6.2 (Civiel-)ingenieurs	118
6.3 Karakterisering van de polderwerkers	124
6.4 Ontwikkeling prioriteiten 'groene front'	131
<b>Hoofdstuk 7: Natuurbeschermers en milieuverdedigers</b>	<b>134</b>
7.1 Inleiding	134
7.2 Natuurbescherming en milieudefensie in Nederland: ontstaan van instituties	136
7.3 Natuurbescherming en ruimtelijke ordening: convergentie en divergentie	140
7.4 Tweede en derde golf van instellingen voor natuurbescherming en milieudefensie (ca 1965-1980)	143
7.5 Milieuverdediging en de staat: trends na 1980	152
<b>Hoofdstuk 8: Markerruimte (1970-1985): perceptie ontwikkeling machtsbalans</b>	<b>156</b>
8.1 Inleiding	156
8.2 Ontwikkeling machtsbalans tot ongeveer 1970	156
8.3 Ontwikkeling machtsverhoudingen in de Markerruimte (1970-1985)	160
8.4 Keuze van deelprocessen die de ontwikkeling van de machtsbalans markeren	162
<b>Hoofdstuk 9: Markerruimte: waterstaatkundig bewerkt, planologisch ontdekt (1970-1974)</b>	<b>166</b>
9.1 Inleiding	166
9.2 Enige relevante gebeurtenissen circa 1970	167
9.3 De Tweede Nationale Luchthaven als discussie animerende ruimteclaim	169
9.4 Heroverweging beleid maar voortzetting bouw dijk Enkhuizen-IJlstad	175
9.5 Heroverweging Markerruimte: minimale invulling van nieuwe beleidsruimte	178
9.5.1 Procedure van de herooverweging	179
9.5.2 Nota 'Beschouwingen over de Markerwaard' (Nota 276)	182
9.5.3 Voorstellen	193
9.5.4 Reacties op de Nota 276	199
9.5.5 Aankondiging PKB-Markerwaard	212
<b>Hoofdstuk 10: PKB-Markerruimte: voorbereiding beleidsvoornemen (1974-1980)</b>	<b>214</b>
10.1 Inleiding	214
10.2 Chronologie van de voornaamste formele gebeurtenissen	216
10.3 Onderzoek Markerruimte: orientatie en legitimatie	221
10.3.1 Plaats onderzoek in besluitvormingsproces	222
10.3.2 Functies van onderzoek in besluitvorming	223
10.3.3 karakterisering onderzoek (1972-1985)	225
10.4 Beheersing onderzoeksmiddelen	229
10.4.1 Beheersing opdrachtverlening	230
10.4.2 Toegang tot en belang van onderzoeksmiddelen	233
10.4.3 Beheersing onderzoeksresultaten	237
10.4.4 Reactie betrokkenen op onderzoeksresultaten	244
10.5 Historie Oostvaardersdijk	255
10.6 Definitieve ontkoppeling PhB Markerwaard en PKB-TNL	260



<b>Hoofdstuk 11: Profilering machtsverhoudingen via inspraak en advies (1980-1982)</b>	<b>263</b>
11.1 Inleiding	263
11.2 Het beleidsvoornemen	263
11.3 Inspraak; procedures en resultaten	266
11.4 Evaluatie participatie inspraak	274
11.5 Advies RARO	282
11.5.1 Totstandkoming RARO-advies	283
11.5.2 Inhoud RARO-advies	285
11.5.3 Interpretatie RARO-advies	288
<b>Hoofdstuk 12: Politieke massage: van advies naar besluit (1982-1985)</b>	<b>292</b>
12.1 Inleiding	292
12.2 Politieke acceptatie en inkapseling Markermeer-optie	293
12.3 Strijdpunten voor politieke massage	300
12.3.1 Macro-ruimtelijke visie	301
12.3.2 Internationaal aspect	305
12.3.3 Waterkwaliteit	308
12.3.4 Geohydrologie	312
12.3.5 Landbouw	317
12.4 Sociale-economische en financiële aspecten	321
12.4.1 Werkgelegenheid	322
12.4.2 Overheidsinvesteringen	326
12.4.3 Budgettaire analyses (1982-1985)	331
12.4.4 Staats- of particuliere financiering	338
12.4.5 Samenvatting	340
12.5 Massage resultaten uitgedrukt in drie beslissingen	341
<b>Hoofdstuk 13: Naar de omschrijving van de machtsbalans</b>	<b>349</b>
13.1 Inleiding	349
13.2 De procedure en de machtsbalans	351
13.2.1 PKB-procedure ruim tien jaar formeel kader: waarom?	351
13.2.2 Ambtelijke diensten; verlies machtsoverwicht ondanks beheersing beleidsvoorbereiding	353
13.2.3 Regering aan bod, vaart uit proces?	356
13.2.4 PKB-Markerruimte: ongeplande planning?	358
13.3 Sociale cohesie onder betrokkenen	361
13.3.1 'Labeling' in het RARO-advies: betekenis voor machtsbalans	362
13.3.2 Makelaars in belangen	366
13.4 De machtsbalans	377
<b>Hoofdstuk 14: Markerruimtekwestie: continuïteit en congruentie?</b>	<b>379</b>
14.1 Inleiding	379
14.2 Markerruimte in de lijn van de geschiedenis der Zuiderzeewerken	379
14.3 Markerruimte in geschiedenis van mensen en water in de Lage Landen	389
14.4 Markerruimte studie congruent met andere infrastructuur-studies ?	393

<b>Hoofdstuk 15: Macht over de Markerruimte: bevindingen van het onderzoek, discussie methodiek en praktische conclusies</b>	<b>401</b>
15.1 Inleiding	401
15.2 Ontwikkeling machtsbalans tussen vijf interim-besluiten	402
15.3 Beheersing van de (plannings-)procedure	404
15.4 Beheersing wetenschappelijk onderzoek	408
15.5 Strijd om (overheids )financien	410
15.6 Georganiseerde loyaliteiten in achterbannen	412
15.7 Historie Zuiderzeewerken gecontinueerd	418
15.8 Markerruimte in de geschiedenis van mensen en water	422
15.9 Beslissen over Markerruimte congruent met beslissen over andere infrastructuur	425
15.10 Methodiek van onderzoek: discussie	428
15.11 Praktische conclusies	431
 Appendix A: Methodologische toetsing 48 Nederlandse beleidsstudies (1975-1983)	 434
Appendix B: Onderzoek Markerwaard/Markermeer	436
Appendix C: Subsidie van gemeenten aan VBIJ (1974-1986)	442
Appendix D: Afweging scenario's in RARO-advies (deel c, 1982)	443
Appendix E: Dossier Markerruimte	447
 <b>Summary</b>	 <b>451</b>
 <b>Geraadpleegde literatuur</b>	 <b>457</b>
 <b>Persoonsregister</b>	 <b>474</b>

## FIGUREN

1. Taak en organisatie van de uitvoerende diensten	55
2. Tijdsschema van de bestuursvormen bij het Zuiderzeeproject	56
3. Zuiderzee-plannen (1848-1918)	64
4. Uitvoeringsschetsen Zuiderzeewerken (1918-1941)	68
5. Het Zuiderzeeproject in 1984	74
6. Schattingen duur realisatie Zuiderzeewerken	75
7. Tijdsschema van de uitvoering van het Zuiderzeeproject	76
8. Markerwaardplannen (1957-1971)	85
9. Wisselende kustlijnen (begin jaartelling-medio 16e eeuw-heden)	102
10. Landaanwinning in Midden- en Noord-Nederland sedert 1200	105
11. Overzicht van ideologieën in het 'environmentalism'	137
12. Varianten Markerwaard	194
13. Het alternatieve plan van E. Borgstein, Th. v. Miltenburg en W. v.d. Sluis	196
14. Inpolderingsvariant van Ir. F.M. Maas	204
15. Inpolderingsvariant van Ir. C.A. Kuysten (ANWB)	205
16. Tracé voor begrenzing Markerwaard	218
17. Ontwikkelingslijn in het onderzoek (1972-1985)	226
18. Besluitvormingsprocessen waterhuishoudkundige aspecten	256
19. De sifon als er een dijk wordt aangelegd	259
20. De sifon als er een zoutwaterkanaal wordt aangelegd	259
21. Categoriëring inspraakreacties op 'Nota Ontwikkeling van het Markerwaardgebied	271
22. Proeve van kaartbeelden	303
23. Gebieden waar niet te verwaarlozen schade wordt verwacht indien geen tegenmaatregelen worden getroffen	315
24. 3 DG-nota, bijlage 1 'Beleidsanalyse Markerwaard', juni '80	318
25. Investerings overheid in GWW-sector en bruto investerenden bedrijven	327
26. Gefaseerde aanleg Markerwaard	337



## TABELLEN

1. Mogelijke typologie betrokkenen	16
2. Onderverdeling van de Zuiderzee	53
3. De bestemming van gronden in de vier polders	54
4. Geraamde en uiteindelijke investeringen in polderaanleg	55
5. Landwinning vanaf circa 1200	114
6. Opinie bestrijding milieuverontreiniging	153
7. Raming passagiersbewegingen 1970 2000	171
8. Door ZZC ontvangen schriftelijke stukken	183
9. Categorisering en standpuntverdeling inspraak Nota 276	209
10. Categorisering insprekers Nota Markerwaardgebied	268
11. Opinie over Markerwaard onder de totaliteit van insprekers	268
12. Insprekers uitgenodigd voor hoorzittingen	273
13. Vergelijking deelname (semi-)overheidsinstellingen en institutionele insprekers 1973 en 1981	275
14. Continue participanten en hun opinie over de Markerwaard	277
15. Opinie over Markerwaard	279
16. Betrokkenheid Markerwaardproblematiek	280
17. Prognose nieuwe arbeidsplaatsen door Markerwaard	325
18. Bestemming van de Markerwaard	334
19. Kosten en baten van een private Markerwaard	335
20. Haalbaarheid private financiering Markerwaard	336
21. Tijdstippen van advisering en beslissing door bevoegde instanties	368
22. Topparade formele adviseurs en beslissers	370

## LIJST VAN AFKORTINGEN

Afkorting	Betekenis
<b>ABTB</b>	Aartdiocesane R.K. Boeren- en Tuinders Bond
<b>ANWB</b>	Algemene Nederlandse Wielrijders Bond
<b>BB</b>	Binnenlands Bestuur (tijdschrift)
<b>CBTB</b>	Christelijke Boeren- En Tuinders Bond
<b>CdK</b>	Commissaris der Koningin
<b>CNM-RARO</b>	Commissie ad hoc Nota Markerwaardgebied van de RARO
<b>CNV</b>	Christelijk Nationaal Vakverbond
<b>COBA</b>	Commissie Ontwikkeling Beleidsanalyse
<b>CPB</b>	Centraal Plan Bureau
<b>CPI</b>	Centraal Punt Inspraak
<b>CRM</b>	Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk
<b>CvdWhsd</b>	Commissie van de Waterhuishouding (van de RvdWst)
<b>DG</b>	Directeur-Generaal
<b>DGMH</b>	Directoraat-Generaal voor Milieuhygiëne
<b>DGVH</b>	Directoraat-Generaal voor de Volkshuisvesting
<b>(D)ZZW</b>	(Dienst/Directie) der Zuiderzeewerken
<b>EC</b>	Europese Commissie
<b>EG</b>	Europese Gemeenschap
<b>EK</b>	Eerste Kamer der Staten-Generaal
<b>EP</b>	Europees Parlement
<b>ESB</b>	Economisch Statistische Berichten
<b>EZ</b>	Ministerie van Economische Zaken
<b>FD</b>	Financieel Dagblad
<b>FEM</b>	Financieel Economisch Magazine
<b>FNV</b>	Federatie van Nederlandse Vakverenigingen
<b>GWW-sector</b>	Sector van Grond-, Weg- en Waterbouw
<b>HID</b>	Hoofd-Ingenieur Directeur
<b>HP</b>	Haagse Post
<b>ICBP</b>	International Council of Bird Preservation
<b>ICES</b>	Interdepartementale Cie voor Economisch Structuurbeleid
<b>IJB</b>	IJsselmeerberichten
<b>ILRI</b>	International Institute for Land Reclamation and Improvement
<b>IPSA</b>	International Political Science Association
<b>ISP</b>	Interuniversitaire Studiegroep Planologie
<b>IVN</b>	Instituut voor Natuurbeschermingseducatie
<b>KIVI</b>	Koninklijk Instituut van Ingenieurs
<b>KNAG</b>	Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap
<b>KNWV</b>	Koninklijk Nederlands Watersport Verbond
<b>LCM</b>	Landbouw-Cultuur Maatschappij
<b>LEI</b>	Landbouw Economisch Instituut
<b>L&amp;V</b>	Ministerie van Landbouw & Visserij
<b>MAN</b>	Milieuactiecentrum Nederland
<b>Minister(ie) van VROM</b>	Minister(ie) van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
<b>Minister(ie) van V&amp;W</b>	Minister(ie) van Verkeer en Waterstaat
<b>NEI</b>	Nederlands Economisch Instituut

NH	Noord-Holland
NHD	Noordhollands Dagblad
NIROV	Nederlands Instituut voor de Ruimtelijke Ordening en de Volkshuisvesting
NIV	Nederlands Instituut voor de Volkshuisvesting
NJN	Nederlandse Jeugdbond voor Natuurstudie
NM	Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland
NNC	Nieuwe Noord-Hollandse Courant
NOP	Noordoostpolder
NRC	Nieuwe Rotterdamse Courant
NS	Nederlandse Spoorwegen
NSAV	Nederlandse Sociologische en Antropologische Vereniging
NSS	Nederlandse Stichting voor Statistiek
NVvK	Nederlandse Vereniging van Kustzeilers
NVVS	Nederlandse Vereniging voor Sportvissersfederaties
OIJ	Overleggroep IJsselmeer
OL ZIJP	Openbaar Lichaam Zuidelijke IJsselmeerpolders
OVRIJ	Organisatie voor Rand- en IJsselmeervissers
PAWN	Policy Analysis for the Watermanagement in the Netherlands
PPD-NH	Provinciale Planologische Dienst Noord-Holland
PKB	Planologische Kernbeslissing
PS	Provinciale Staten
PTL	Planninggroep Tweede Nationale Luchthaven
PW/SO	Publieke Werken Stadsontwikkeling
RABO	Raiffeisen-Boerenleenbank
RARO	Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening
CNM-RARO	RARO Commissie ad hoc Nota Markerwaardgebied
RIN	Rijksinstituut voor Natuurbeheer
RIVO	Rijksinstituut voor Visserij-onderzoek
RIZA	Rijksinstituut voor de Zuivering van Afvalwater
RLD	Rijksluchtvaartdienst
RO	Ruimtelijke Ordening
RPC	Rijksplanologische Commissie
RPD	Rijksplanologische Dienst
RROM	Raad voor Ruimtelijke Ordening van de Ministerraad
RUVEIN	Ruimtelijke Verkenningen Infrastructuur
RvdWst	Raad van de Waterstaat
RVO	Rijksinstituut voor Visserij-onderzoek
RIV	Rijksinstituut voor de Volksgezondheid
RWS	Rijkswaterstaat
RIJP	Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders
R-27	Rijksweg-27
SBL	Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen
SNM	Stichting Natuur en Milieu
STUNET	Studie Noordzee-eiland en terminal
S+V	Stedebouw en Volkshuisvesting
SVV	Structuurschema Verkeer en Vervoer
TK	Tweede Kamer der Staten-Generaal
TNL	Tweede Nationale Luchthaven
UvA	Universiteit van Amsterdam



<b>VBIJ</b>	Vereniging tot Behoud van het IJsselmeer
<b>VEWIN</b>	Vereniging van Waterleidingbedrijven in Nederland
<b>VGMH</b>	Vereniging van Volksgezondheid en Milieuhygiëne
<b>VK</b>	de Volkskrant
<b>VMD</b>	Vereniging Milieudefensie
<b>VN</b>	Vrij Nederland
<b>VOW</b>	Vaste Oeververbinding Westerschelde
<b>WESP</b>	Windenergiespaarbekken (plan-Lievense)
<b>Wet RO</b>	Wet op de Ruimtelijke Ordening
<b>WO II</b>	Tweede Wereldoorlog
<b>WOB</b>	Wet Openbaarheid van Bestuur
<b>WRR</b>	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
<b>ZZC</b>	Zuiderzeecommissie
<b>ZZV</b>	Zuiderzeevereniging
<b>ZZW</b>	Zuiderzeewerken



## Deel 1

### THEORIE



### INLEIDING, PROBLEEMSTELLING, OPZET ONDERZOEK

#### 1.1 INLEIDING

De titel van dit boek bevat een term die weliswaar de aanduiding van een bepaald geografisch gebied doet vermoeden, maar die kartografisch nog zelden is verwerkt. De aanduiding 'Markerruimte' komt eerst recent op ANWB-kaarten voor.

Toch betreft het een areaal dat aan de meeste Nederlanders bekend is en tevens buitenlanders die ons land toeristisch bezoeken zelden ontgaat. De ruimte rond Marken is voor velen het hart van Nederland. Immers, tal van elementen die Nederlanders en buitenlanders associëren met het eigenaardige van 'de lage landen', zijn in dit gebied aanwezig: water, wind en wolken; oude stadjes; polderlandschappen; visserij, scheepvaart en daarmee samenhangende bedrijvigheid; waterstaatswerken; flora en fauna van weide- en watergebieden; cultuurhistorie van Oost-Indië-vaarders tot kaasmakerij en van lokale klederdrachten tot 'palingsound'.

De Markerruimte is deel van het IJsselmeergebied en betreft globaal het Markermeer met aanliggende kuststroken van Noord-Holland (in het bijzonder Waterland, Zeevang en West-Friesland) en Flevoland. De dijk Enkhuizen-Lelystad vormt de noord-oostelijke grens.

Ook al is de 'Markerruimte' als gebied bekend, de term als zodanig is vooral het product van het gedrag van mensen die zich in enigerlei opzicht met het gebied bezighouden. In concreto, de term 'Marker-ruimte' is bedacht door Prof. H M Goudappel als werkbaar compromis tussen diegenen in de Commissie ad-hoc 'Nota Markerwaardgebied' van de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO-Cie NM) (1980-1982) die het bedoelde areaal als 'Markerwaardgebied' wensten aan te duiden en zij die liever de term 'Markermeergebied' gebruikten. Aldus lijkt de term in de hoofdtitel van dit boek resultaat van een vaak aan het Nederlandse volk toegedichte karaktertrek: de te midden van vergaande pluriformiteit, aanwezige geneigdheid tot compromissen op basis van een essentiële tolerante houding.

Dit boek gaat niet zozeer over de 'Markerruimte' als fysisch-geografisch gebied, maar vooral over de ontwikkeling van de sociale figuratie die aan de dag is getreden bij de besluitvorming over de toekomst van dit deel van de Nederlandse ruimte in de periode 1970-1985.

'Macht over de Markerruimte' zal velen vrijwel meteen doen denken aan de besluitvorming over de eventuele aanleg van de Markerwaard. Voor de ruimtelijke ontwikkeling van het IJsselmeergebied en in het bijzonder voor de Markerruimte is de belangrijkste vraag inderdaad of de Zuiderzeewerken bekroond moeten worden met de aanleg van de 'Zuid-West-polder' of juist door de multi-functionele ontwikkeling van dit zoetwaterareaal.

Sommigen zullen deze vraag overbodig vinden. Immers, zij zou al in 1918 zijn beantwoord. De juistheid van deze bewering kan worden betwist. De "wet van den 14den Juni 1918 tot afsluiting en droogmaking van de Zuiderzee" bepaalt: "(artikel 1) 'Op nader door Ons of van Onzenwege vast te stellen wijze worden voor rekening van den Staat'

'A. de werken uitgevoerd noodig:

1. tot afsluiting van de Zuiderzee door een afsluitdijk, loopende van de Noordhollandse kust door het Amsteldiep naar het eiland Wieringen en van dit eiland naar de Friesche kust bij Piaam;
2. voor de droogmaking van gedeelten van de af te sluiten Zuiderzee;
3. tot voorziening in de belangen van waterkering, afwatering en scheepvaart, voorzooveel deze door de afsluiting en de droogmaking geschaad worden;

B. de maatregelen getroffen en de werken uitgevoerd, noodig tot voorziening in de belangen van de landsverdediging, in verband met onder A bedoelde werken" (Staatsblad, 5.7.1918).

Uit de werken A.2 kan niet worden afgeleid welke gedeelten moeten worden drooggemaakt. Wie derhalve beweert dat al in 1918 positief over de aanleg van de Markerwaard is beslist, betreft een aanvechtbare stelling.

Natuurlijk heeft bij de aanvaarding van de wet het laatste plan van C. Lely voorgelegen (zie figuur 4. ). Via dit informele 'aanhangsel' aan de wet zou dan al in 1918 over de toekomst van de Markerruimte zijn beslist. Het tegendeel is echter goed te verdedigen. Tijdens het Kamerdebat is namelijk de nadere omschrijving van de in te polderen gebieden geschrapt.

Thijssse schrijft daarover (1972, p.22): "Het is gebleken hoe wijs het beleid is geweest van de leden van de Tweede Kamer die een nadere omschrijving van de in te polderen gebieden uit het wetsontwerp hebben geschrapt". Die wijsheid was nodig omdat, hoewel Lely tussen 1886-1891 in acht technische nota's "... op magistrale wijze prachtig werk (heeft) geleverd ..." en de Dienst der Zuiderzeewerken bij zijn start op 1 mei 1919 van zijn plan uit kon gaan, "... het toch niet meer kon zijn dan een schetsplan." (Thijssse, o.c., p. 24).

Bij aanvaarding van de 'Wet van den 14den Juni 1918 ...' werd derhalve een zo groot mogelijke flexibiliteit bij de afsluiting en gedeeltelijke droogmaking van de Zuiderzee nagestreefd.

In overeenstemming met dit streven naar flexibiliteit is in de ruim 60 jaar dat de Zuiderzeewerken in uitvoering zijn steeds weer gediscussieerd over de volgorde van de werkzaamheden en over de wijze van uitvoering. Overeenkomstig deze lijn werd in de Nota nr 276 van de Rijkswaterstaat (RWS) Dienst der Zuiderzeewerken (ZZW, oktober 1972), waarin de vraag wordt gesteld "... of het onder de huidige omstandigheden nog steeds gewenst is ook de laatste polder in het IJsselmeergebied tot stand te brengen ...", niet gerept van de mogelijke strijdigheid van deze vraagstelling met de wet van 1918.

Ook heeft het kabinet-Den Uyl zich in juli 1974 volkomen vrij geacht om de eventuele aanleg van de Markerwaard op planologische gronden te gaan heroverwegen.

Er zijn derhalve nogal wat aanwijzingen dat er geen wettelijke beperkingen zijn voor politieke debatten over de toekomst van de Markerruimte.

Doel van de studie is niet de productie van een project-evaluatie over de eventuele aanleg van de Markerwaard. De auteur heeft voor de beoordeling van dit project-voorstel voldoende gelegenheid gehad bij zijn activiteiten voor de Vereniging tot Behoud van het IJsselmeer

(VBIJ). Als geïnteresseerde in processen van besluitvorming over infrastructurele projecten (Goverde, 1972: 1975; 1976; 1977), meen ik echter dat de kwestie Markerwaard/Markermeer tevens alle aanleiding biedt voor nadere sociaal-wetenschappelijke studie. Inhoudelijke vragen, die daarbij in de afgelopen 15 jaar zijn gesteld, kunnen dan evenwel niet uit de weg gegaan worden. Hierin ligt belangrijk feitenmateriaal waarmee gewerkt kan worden om bijvoorbeeld een analyse van het besluitvormingsproces te maken.

De aanleiding voor nadere studie kan worden verduidelijkt met enige observaties gedaan tijdens mijn actieve deelname aan het debat over de Markerruimte. Deze waarnemingen hebben mijn wens tot het verrichten van meer gedistantieerd onderzoek naar deze planologische praktijksituatie bevorderd.

Voorzien van enige theoretische kennis van planning, toen vooral geïnspireerd door Dror (1968), viel het me op dat in officiële documenten over de Markerwaard de polder niet als middel werd gezien om bepaalde doelen te bereiken, maar overwegend als doel op zichzelf werd opgevat. Ook werd vanwege de overheid amper een functie toegerekend aan deze polder, bijvoorbeeld in het kader van de ruimtelijke ordening in Nederland. De beleidsvoorbereiding leek dus niet optimaal.

Sinds de aankondiging van de PKB-Markerwaard (1974) is het proces van besluitvorming vormgegeven in een tamelijk afgebakende, hoewel dan nog experimentele, procedure. Het is des te meer treffend te kunnen constateren dat diverse tussentijdse, aan de PKB-procedure gebonden besluiten op een tamelijk verrassend tijdstip zijn genomen. Bovendien ontbrak vaak wezenlijke informatie inclusief alternatieven. De financiering bleef onduidelijk. En zij die de lasten zouden moeten dragen, moesten raden naar de eventuele voorzieningen.

In een belangrijke nota (1972, hfd 9) bleek dat niet-inpoldering toch aanleg van vrijwel alle dijken vergde. De argumentatie hiervoor was voor elke niet-deskundige volstrekt oncontroleerbaar. In het jargon van de jaren zestig: had men hier te maken met de arrogantie van de macht?

Interessant voor nader onderzoek is de volgende paradoxale ontwikkeling. Voorstanders van de Markerwaard hebben de beschikking over veel machtsbronnen, maar realiseren gedurende 15 jaar hun doel niet. Hun tegenstanders menen weinig machtsbronnen te hebben, waardoor de strijd ongelijk zou zijn. Toch wint hun standpunt aan invloed.

Rijkswaterstaat (RWS) wordt wel eens 'een staat in de staat' genoemd (v. Ruler/Bierman, 1974). De suggestie is dat RWS een grote vrijheid van handelen heeft. Deze overheidsorganisatie schijnt ook 'het werk met werk maken' als organisatie-beginsel te huldigen. Daartegenover blijkt uit beschrijvingen van processen van besluitvorming dat de overheid geen monolithisch geheel is, en dat zelfs een 'staat in de staat' kan zijn samengesteld uit concurrerende groepen en instellingen. Kortom, hoe vrij zijn de ambtelijke beleidsvoorbereiders feitelijk? Doen zij vrijwel wat zij willen, of is hun beleidsruimte overwegend door buitenstaanders toegedicht en werkt deze etikettering mogelijk zelfs averechts op de veronderstelde vrijheid van handelen?

Participerende observatie in lange-termijn-beleidsprocessen leidt niet alleen tot waarneming van wat verandert, maar ook van wat constant blijft. Ook constanten beïnvloeden de uiteindelijke beslissing.

Bijvoorbeeld, het element water wordt primair negatief tegemoet getreden; water moet worden bestreden. De strijd tegen het water heeft Nederlanders een vijand-beeld ten aanzien van het water bezorgd, zo lijkt het. Vanuit dit waardeoordeel worden nieuwe waterstaatswerken in het algemeen gunstig beoordeeld.

Een ander voorbeeld van continuïteit is het volgende. Enige politici en bestuurders hebben jarenlang, vaak vanuit meerdere posities, een tamelijk dominante rol gehad in kwesties betreffende de Markerruimte. Politieke carrières lijken voor aanzienlijke continuïteit te kunnen zorgen.

Een element dat verhoudingen ook kan stabiliseren is het wederzijds etiketteren en stigmatiseren door elkaar beconcurrerende groeperingen. Ingesleten labels zijn nu eenmaal niet bevorderlijk voor verschuivingen in verhoudingen.

De toekomst van de Markerruimte staat nu officieel ruim 10 jaar en officieus ongeveer 15 jaar op de agenda van de politiek. In deze periode zijn trends in de argumentatie van voor- en tegenstanders van bepaalde ontwikkelingen waar te nemen. Aanvankelijk lijkt de finale beslissing vooral bepaald te zullen worden door verwachtingen betreffende de ontwikkeling van de burgerluchtvaart en de volkshuisvesting. Later wint de internationaal ornithologische betekenis van het gebied aan gewicht. Daarna is er vrijwel alleen aandacht voor aspecten van werkgelegenheid. Maar deze worden op hun beurt overschaduwed door, reeds achter de horizon gewaande, landbouwargumenten. Uiteindelijk zijn financieel-economische overwegingen dominant gebleken.

Van belang lijkt nu de vraag: kan men door opsporing en beschrijving van de promotors van de opeenvolgende in zwang zijnde argumenten een indicatie krijgen van de ontwikkeling van de machtsbalans tussen betrokken individuen, groepen en instellingen?

Bovenstaande fragmentarisch weergegeven waarnemingen maken het waarschijnlijk mogelijk zich voor te stellen dat het vanuit een sociaal-wetenschappelijke, in het bijzonder planologische, optiek een interessante opgave is te trachten de ontwikkeling van de besluitvorming over de Markerruimte als resultante van het optreden van deelnemende actoren samenhangend te schetsen.

Het vervolg van dit hoofdstuk gaat allereerst in op de doelstelling en de concretisering van de centrale vraagstelling van dit onderzoek (1.2). Daarna is de opzet van het onderzoek aan de orde: beschrijvend-analytisch kader (1.3.1) en het niveau waarop verklaringen kunnen worden verwacht (1.3.2). Tenslotte wordt de opzet van het boek beschreven (1.4). Daarin krijgen lezers met mogelijk uiteenlopende interesses een leeswijzer aangeboden.

## 1.2 PROBLEEMSTELLING

De aanleiding voor dit onderzoek is hierboven aangeduid vanuit bepaalde ervaringen van de onderzoeker. Het project bestudeert echter een affaire in een tamelijk brede problematiek. Namelijk de (her)overweging van diverse infrastructurele werken in Nederland, waarvoor vanaf ongeveer 1970 publieke aandacht wordt gevraagd (zie hfd 7 en 9.2). Op grond van een beslissing van de toenmalige minis-



ter van V&W, W. Drees jr, heeft deze problematiek geleid tot een specifiek proces van heroverweging van de eventuele aanleg van de Markerwaard, het voornaamste beslispunt in de Markerruimte in de recente periode.

Onder infrastructurele werken worden hier verstaan "materiële of technische stelsels van werken en voorzieningen (veelal grond- en waterbouwwerken) die noodzakelijk zijn om de verschillende maatschappelijke activiteiten mogelijk te maken" (Beck en Wiggerts, 1980)<sup>1</sup>. Eerder hebben onderzoekers aanleiding gevonden om case-studies te maken van beleidsprocessen betreffende infrastructurele werken in Nederland. Voorbeelden: de uitbreiding van Schiphol (de Maar, 1976); de Oosterscheldedam (ten Dam en Hartman, 1981; Leemans/Geers, 1983, van den Ende, 1984), het Noordzee-eiland (Snel cs, 1981 en 1986), de uitbreiding van Europoort-Maasvlakte (van Schaick cs, 1984), de LNG-aanlanding (v. Houten/v. der Linden, 1984), het plan Waterman (Hellinga, 1984), de Vaste oeververbinding Westerschelde, de Kiltunnel en de tolbrug bij Tiel (Aquina, 1985).

Het belang van deze studie is twee-ledig:

1. inzicht verkrijgen in het recente proces van beleidsvorming over de Markerruimte
2. ontwikkeling en toepassing van een figuratie-sociologische methodiek, waarin de ontwikkeling van de machtsverhoudingen centraal staat en die aldus tot nu toe gevolgd aanpakken van beleidsanalyses, althans op het gebied van ruimtelijke ordening en infrastructurele werken, aanvult.

Op grond van het voorafgaande berust het probleem van dit onderzoek in de volgende vraagstelling: hoe kan de beleidsvorming over de Markerruimte in de periode 1970-1985 samenhangend en historisch verantwoord worden beschreven (1) en verklaard (2), en is er met deze aanpak een bijdrage te leveren aan de uitbouw van methoden ter bestudering van machtsverhoudingen bij beleidsanalyses (3)?

Uit de eerste twee delen van de vraagstelling zijn de volgende onderzoeksvragen van methodologische aard af te leiden:

1. welk begrippenkader is geschikt om tot een beschrijvend-analytisch overzicht van de Markerruimte-kwestie te komen?;
2. op welke wijze en op welk niveau wordt gezocht naar verklaringen?

Deze twee vragen worden in paragraaf 1.3 over de onderzoeksopzet beantwoord.

---

<sup>1</sup> Hier wordt voorbijgegaan aan het debat over de definitie van infrastructuur, waarin met name de gewenste reikwijdte van deze term aan de orde is (Boesler, 1966; Frey, 1970; Jochimsen, 1966; Lippelle, 1976).

De omschrijving van het belang en het probleem van deze studie suggereert met name in het derde deel van de centrale vraagstelling dat gezocht wordt naar een resultaat, dat als een zinvolle kruisbestuiving tussen werk op politicologisch-bestuurskundig en op sociologisch gebied kan worden beschouwd. Ter toelichting het volgende.

Case-studies als de bovenstaande hebben veelal tot doel de beleidsvoering te analyseren en te beoordelen. In hoofdstuk 3 zal ik laten zien hoe beleidsanalyses op het gebied van ruimtelijke ordening en infrastructuur veelal methodisch zijn opgezet; dit als resultaat van een doorlichting van 48 beleidsevaluerende studies.

Eén van de conclusies zal zijn dat meer aandacht nodig is voor de bestudering van machtsverhoudingen, om zo het inzicht in het verloop van beleidsvoering te vergroten

Onderzoek naar machtsverhoudingen kan echter op velerlei manieren worden opgezet. Naar mijn mening is, met name voor langdurige beleidsprocessen, een figuratie-sociologische aanpak, geschikt (hfd 2). Volgens deze aanpak zal ik in dit boek de besluitvorming over de Markerruimte, in het bijzonder in de periode 1970-1985 maar gebaseerd op een noodzakelijke historische grondslag, behandelen. In hoofdstuk 14 zal ik de genoemde case-studies gebruiken om globaal te kunnen vaststellen in welke mate de beleidsvorming over de Markerruimte als een uniek beleidsproces moet worden gezien (z.o. 1.3.2).

Tenslotte is deze studie ondernomen in het kader van een planologisch onderzoeksprogramma onder de titel 'Ruimtelijke planning en beheer: evaluatie van de Nederlandse praktijk' (Vakgroep planologie KUN). Daarom wordt hierna kort ingegaan op de planologische relevantie van de probleemstelling.

#### **planologisch relevante probleemstelling**

Volgens van der Weiden (1985, p. 271) hebben mensen eenvoudig gezegd vier bezigheden met betrekking tot hun fysieke omgeving:

1) tot stand brengen (bestemmen, vormgeven, ontginnen en bebouwen); 2) onderling verdelen of collectief delen; 3) beheeren (exploiteren, onderhouden) en 4) gebruiken (wonen, werken, spelen, winkelen, rijden, parkeren).

Deze bezigheden hebben continu plaats. De fysieke omgeving verandert onder invloed daarvan voortdurend.

De bezigheden roepen vaak conflicten op tussen de betrokkenen in een samenleving.

De Markerruimte staat onder permanente druk van mensen die deze andere bestemmingen willen geven, tot andere verdelingen, tot andere exploitatie en tot ander gebruik willen komen. Al wil niemand het gebied houden zoals het is, niet alle voorstellen leiden tot even grote ingrepen. Het probleem is wat feitelijk moet gebeuren.

De Markerruimte is een 'ruimtelijke probleemsituatie'. Dat is '... een nader afgegrensd, gepreciseerd en gesystematiseerd deel van de ruimte, ... object van feitelijk of mogelijk beleidsmatig ingrijpen' (Van der Cammen, 1979, p. 25)

Het begrip ruimtelijke probleemsituatie incorporeert drie kenmerken, die planologisch van groot belang zijn (Van der Cammen, o.c., p. 19-24):

- het betreft ontwikkelingsprocessen die een dynamisch geheel vormen (Steigenga, 1973, p. 117; Dekker, 1975; Ganzevles cs, 1975);
- in de probleemsituatie zijn spontane en uitgelokte ontwikkelingen aan te wijzen (Wissink, 1982/a, p. 14-16; 1982/b, p. 4-14);
- er is een onderlinge wisselwerking tussen de materiële en de maatschappelijke component (Rouge, 1947, p. 133). Beide kunnen beurtelings dominant en adaptatief voorkomen (Foley, 1964, p.39-41).

De Markerruimte draagt de kenmerken van een ruimtelijke probleemsituatie zoals hierboven omschreven. Zij is product van een lang ontwikkelingsproces, namelijk de uitvoering van de Zuiderzeewerken (hfd 4). Zij is object van bewust uit te lokken ontwikkelingen. De nationale en sinds 1.1.1986 ook een regionale overheid willen in het gebied beleidsmatig ingrijpen. Tegelijkertijd treden spontane ontwikkelingen op. Steeds meer plankzeilers benutten het gebied. Het IJsselmeergebied, en het Markermeer in het bijzonder, zijn ontdekt als het voornaamste zoetwaterareaal in West-Europa voor overwinterende watervogels. Er treedt in toenemende mate algenbloei op, waarvan de oorzaken (nog) onduidelijk zijn.

In de Markerruimte maken vissers gebruik van het water om door visvangst aldaar een economisch bestaan te hebben. Verdere inpoldering van het gebied zal deze bestaansbasis vrijwel zeker opheffen. Aldus wordt een onderlinge wisselwerking tussen de materiële component en de maatschappelijke component gedemonstreerd. De mens kan daarbij met zijn kennis en technieken soms dominant zijn, zoals eerdere inpolderingen hebben bewezen. Ook zijn er omstandigheden voor te stellen, waarin de materiële component domineert. Dat kan langdurig zijn, zoals Le Roy Ladurie ten aanzien van de klimaatveranderingen heeft aangetoond (1967). Maar ook plotseling, 'spontaan', zoals bij overstromingen. Zo zijn met betrekking tot de Markerruimte de watervloeden van 1825 en 1916 van belang.

De planologische relevantie van de Markerruimte komt ook tot uiting in het gegeven dat enerzijds deze ruimte als een geografische eenheid kan worden aangeduid, terwijl de Markerruimtekwesitie niet territoriaal is af te bakenen.

Het belang van dit onderscheid heeft te maken met het bestaan van 'het niet plaatsgebonden domein', of in woorden van Webber (1964, p. 79-153) 'the nonplace (urban) realm', en de implicaties daarvan voor de activiteiten van mensen ten aanzien van hun fysieke omgeving. Steeds onderscheidt men de ene stad of regio van de andere door een territoriale afpaling. Vaak gebeurt dat ook ten aanzien van gemeenschappen.

Webber ziet de gemeenschap als een verzameling van veelal heterogene mensen met min of meer gemeenschappelijke belangen, die met elkaar communiceren. Haar eenheid '... comes from interdependencies that arise among groups when they pursue their various special group interests at a common place' (Webber, o.c., p. 110).

In de afgelopen decennia echter worden territoriale plaatsen, naarmate in bereikbaarheid beter is voorzien (beschikking over vervoermiddelen, telefoon, telecommunicatie en telematica), minder belangrijk om een gemeenschap in stand te houden. Het is immers bekend dat naarmate mensen speciale activiteiten ondernemen (wetenschap, topsport,

bepaald geloof practiseren, bepaalde artistieke niveaus bereiken), zij vaak terecht komen in groepen met beperkte, gespecialiseerde belangen wier domein ver uitgaat boven het oppervlak van bijvoorbeeld een bepaalde stad, regio of land. Aangezien personen zich in toenemende mate manifesteren in meerdere uiteenlopende rollen, raken zij betrokken in domeinen of levenssferen met wisselende reikwijdte. Deze domeinen vormen, volgens Webber (o.c., p. 123), een hiërarchisch continuüm van buurt of lokaal niveau naar wereldomspannende domeinen. Niet langer blijkt 'plaats' maar 'communicatie' en 'interactie' bepalend te zijn voor het onderscheiden van groepen betrokkenen. Webber krijgt hier enige extra aandacht, omdat hij als planoloog vrij lang geleden reeds denkkaders produceerde welke heel goed aansluiten bij begrippen in de figuratie-sociologische aanpak die in deze studie wordt benut (1.3.1).

Onder 'betrokkenen' in de Markerruimtekwestie wordt verstaan de figuratie van personen, groepen en instellingen die belang hebben bij en/of belangstelling hebben voor een besluit over de toekomst van de genoemde regio.

Met betrekking tot de Markerruimte is het goed te beseffen dat de betrokkenen soms behoren tot plaatsgebonden, d.w.z. Markerruimtegebonden belangengroepen (bijvoorbeeld vissers; bewoners langs de westoever van het Markermeer die schade door bodemdaling na inpoldering vrezen; beambten bij de ZZW en RIJP met de primaire taak voorbereiding van de inrichting van de Markerwaard). Er zijn echter ook vele niet plaatsgebonden betrokkenen (politici op nationaal niveau; vertegenwoordigers van landelijke belangenorganisaties). Met elkaar vormen zij niettemin de verzameling van betrokkenen, de sociale figuratie, welke is georiënteerd op de Markerruimte. In deze studie zullen hun interacties centraal staan teneinde zicht te krijgen op de ontwikkeling van de machtsverhoudingen tussen hen en daarmee op hun wederzijdse afhankelijkheden, die naar onze veronderstelling in de uiteindelijke besluitvorming worden weerspiegeld.

De Markerruimtekwestie is bovendien gekanaliseerd in een besluitvormings- en planningsproces, dat speciaal voor ruimtelijke beleidsvoering op nationaal niveau is ontworpen (PKB-procedure). De uiteindelijke keuze tussen mogelijke oplossingen voor de gesignaleerde (ruimtelijke) problemen zal in het 'ruimtelijke beleidssysteem' plaatsvinden.

Volgens van der Cammen (o.c., p. 32) omvat dit systeem de betrokken actores alsmede de institutionele aspecten van de relaties tussen de actores. Tot deze institutionele aspecten worden dan gerekend:

"het Nederlandse staatsbestel, de juridische spelregels volgens welke de ruimtelijke ordening dient te worden gespeeld, geïnstitutionaliseerde normen en gebruiken die het spel mede bepalen en de voor Nederland specifieke politieke en economische machtsaspecten van de relatie tussen de overheid en particuliere initiatieven".

In ruimtelijke beleidsprocessen worden planologen geacht de consequenties van een beslissing zo goed mogelijk te verkennen (van der Cammen, o.c., p. 51).

Als planologisch onderzoeker constateer ik (hfd 3) dat in zowel ex-ante als ex-post evaluatie-onderzoek van ruimtelijke probleemsituaties en -beleidsprocessen betrekkelijk weinig, en in feite onvoldoende, aandacht bestaat voor de 'specifieke politieke en economische machtsaspecten' in het ruimtelijk beleidssysteem.

Bestudering van de besluitvorming over de Markerruimte confronteert de onderzoeker met een ruimtelijk beleidsproces waarin de afhankelijkheden tussen de betrokkenen zelf, alsook de institutionele aspecten van hun optreden complex en dynamisch zijn. Om deze complexiteit en voortdurende vaart te verwerken is bij de keuze van een onderzoeksmethodiek de voorkeur uitgegaan naar een figuratie-sociologische aanpak (1.3.1).

Samengevat, de probleemstelling van dit onderzoek blijkt planologisch om twee redenen van belang:

1. de Markerruimte is een ruimtelijke probleemsituatie, waarvan de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling in een specifiek ruimtelijk beleidsproces wordt bepaald;
2. als planologisch onderzoeker kan men zich de taak stellen dit proces te bestuderen. Accent wordt daarbij gelegd op machtsaspecten. Dit geschiedt enerzijds op grond van geconstateerde tekorten in planologische relevant evaluatie-onderzoek (hfd 3). Anderzijds omdat deze aspecten centraal staan in een sociaal-wetenschappelijk methodiek waarmee naar verwachting de complexiteit en dynamiek in het ruimtelijk beleidssysteem, voorzover van belang voor de ontwikkeling van de Markerruimte, kunnen worden verwerkt (1.3.1 en hfd 2).

### **1.3 OPZET ONDERZOEK**

Uit de centrale vraagstelling zijn tot nu toe twee onderzoeksvragen afgeleid, namelijk de vraag naar een adequaat descriptief-analytisch kader en de vraag naar het niveau waarop verklaringen worden gezocht.

Het beoogde beschrijvend-analytisch kader moet de ontwikkeling van de beleidsvoering over de Markerruimte als resultante van interacties en interdependenties tussen de betrokkenen in deze ruimtelijke probleemsituatie kunnen laten zien. Er is gekozen om dit kader te vormen vanuit de machtstheorie die impliciet aanwezig is in het figuratie-sociologisch onderzoeksprogramma (hfd 2; Flap en Kuiper, 1979).

De beschrijvende analyse van de besluitvorming over de Markerruimte is feitelijk een case-study over beleidsvoering inzake infrastructurele werken. De keuze van deze onderzoeksmethode heeft gevolgen voor de wijze en het niveau waarop verklaringen en uiteindelijk generalisaties mogelijk zijn. De opzet van het onderzoek in deze studie wordt hierna uiteengezet door de implicaties van de juist genoemde keuzen te verduidelijken.

#### **1.3.1 Beschrijvend-analytisch kader: ontwikkeling machtsbalans**

Een van de gevolgen van het samenleven in Nederland, in het bijzonder van de bezigheden met betrekking tot de fysieke omgeving, is volgens velen de voortdurende ruimteschaarste. De Markerwaard wordt, onder meer door de regering, vaak als oplossing voor dit probleem voorgesteld. Het voorstel roept echter zelf sociale processen op, die op hun beurt een ruimtelijke probleemsituatie vormen.

Samenleven bestaat uit sociale processen waarin betrokken individuen, groepen en instellingen in wederzijdse afhankelijkheden interacteren. Theoretisch impliceert het zoeken naar oplossingen voor ruimtelijke probleemsituaties, zowel het leren kennen van interdependenties tussen de interacterende betrokkenen waarvan de probleemsituatie resultante is, als het leren zien hoe de wederzijdse afhankelijkheden verlegd kunnen worden opdat aan de reproductie van de probleemsituatie een eind komt.

Deze theoretische startpositie houdt de volgende criteria in waaraan een adequaat beschrijvend-analytisch kader moet voldoen:

- het kader moet begrippen bevatten waarmee wederzijdse afhankelijkheden operationeel bestudeerd kunnen worden;
- het kader moet de beschouwing van ontwikkelingen mogelijk maken;
- het kader moet rekening houden met het bestaan van plaatsgebonden en niet-plaatsgebonden betrokkenen; het optreden van deze betrokkenen zal daartoe op verschillende aggregatie- en integratie-niveaus bekeken moeten worden;
- het kader moet inspelen op de onderlinge verwevenheid van de betrokkenen, hetgeen inhoudt dat het proces van interacties '... als geheel door geen der individuen volledig beheerst kan worden en voor elk van hen een tot op zekere hoogte onvoorspelbaar karakter heeft' en derhalve dat '... het proces relatief autonoom is ten opzichte van individuele bedoelingen' (Wilterdink cs, 1985, p. 21).

Het laatst genoemde criterium leidt tot het inzicht dat het gericht verleggen van wederzijdse afhankelijkheden ter oplossing van de ruimtelijke probleemsituatie noch voor één van de betrokkenen noch voor een onderzoeker, wiens voorstellen voor oplossingen hem per definitie tot een betrokkene maken, een beheersbaar proces is.

Het doen van aanbevelingen op basis van verworven inzicht in de ontwikkeling van de wederzijdse afhankelijkheden tussen betrokkenen heeft bovendien slechts zin, wanneer de omstandigheden enigszins gelijk blijven (*ceteris paribus*). Immers, de descriptieve analyse op basis van de geformuleerde theoretische startpositie houdt geen waardeoordeel in ten aanzien van de mate waarin waargenomen verschijnselen continu dan wel aan verandering onderhevig zullen zijn.

#### **ontwikkeling machtsbalans: operationalisatie**

Naarmate het aantal betrokkenen groter is, is de beheersbaarheid van het proces als geheel voor elk der deelnemers geringer (Elias, 1971, p. 79-117). Dit laat onverlet dat er in dit opzicht verschillen tussen individuen bestaan.

'Machtiger individuen kunnen het sociale proces eerder en beter naar hun hand zetten dan individuen met weinig macht. Maar zelfs in situaties van extreme machtsongelijkheid, bijvoorbeeld de verhouding tussen meester en slaaf, is het gedrag van de laatste voor de eerste niet

De regering bijvoorbeeld heeft de formele bevoegdheid om over de toekomst van de Markerruimte een beslissing te nemen. De beschikking over deze bevoegdheid is een uiterst belangrijke machtsbron, te meer daar uitvoering van een besluit, als het op grond van deze competentie wordt genomen, in laatste instantie met gezaghebbende dreiging en eventueel gebruik van geweldmiddelen kan worden afgedwongen. Vandaar ook dat het gedrag van alle betrokkenen er uiteindelijk op is gericht het standpunt van de ministers, de formele beslissers, effectief te beïnvloeden.

Hoewel dus de formele bevoegdheid tot beslissen in beginsel een aanzienlijk positief machtssaldo geeft aan de ministers, in het bijzonder aan die van V&W en VROM, maakt zij hen niet onafhankelijk van andere betrokkenen. Immers, voor voorbereiding van hun beleidsdaden - ook andere dan die over de Markerruimte! - zijn zij sterk afhankelijk zowel van hun ambtelijke adviseurs als van adviseurs, vertegenwoordigers van maatschappelijke belangengroepen, in adviesraden die op hun terrein opereren. Voor continuering van hun positie zijn de ministers bovendien afhankelijk van hun politieke partij, eventueel van hun interactieve verstandhouding met pressie- en actiegroepen op hun beleidsterrein en uiteindelijk ook van het electoraat.

Niet alleen machtsverschillen tussen individuen, maar bijvoorbeeld ook herhaalde interacties tussen individuen, groepen en instellingen kunnen leiden tot enige reductie van de onvoorspelbaarheid der ontwikkeling van een sociaal proces als geheel. Er ontstaan gewoonten en de deelnemers leren wat ze van elkaar kunnen verwachten. Voortgang van dit proces van vorming van gewoonten en verwachtingspatronen kan zelfs voeren tot, eventueel geschreven, gedragsregels en normen. Op het niveau van de Nederlandse samenleving kunnen de regels van de staatsinrichting, de juridische spelregels en de institutionele gebruiken en normen gezien worden als pogingen tot reductie van de onvoorspelbaarheid van de politiek-bestuurlijke besluitvorming. Aangezien de beheersing van de 'spelregels' echter een belangrijke machtsbron is, staan de regels onder constante druk van verandering. De regels ter vermindering van de onbeheersbaarheid van het proces als geheel zijn dus vaak zelf inzet in interacties tussen betrokkenen die erop uit zijn de wederzijdse afhankelijkheden te verleggen. Afhankelijk van de mate van beheersing van andere machtsbronnen overtreden betrokkenen gemakkelijker bestaande regels en procedures, niet zozeer met het doel de onvoorspelbaarheid van lopende interacties te vergroten, maar vooral om het verloop ervan na wijziging van de regels voor zichzelf meer voorspelbaar te maken.

De wederzijdse afhankelijkheden reflecteren dus enerzijds de machtsverhoudingen tussen de betrokkenen, anderzijds staan de interdependenties onder voortdurende spanning als gevolg van veranderende toegang tot en beheersing van machtsbronnen door individuen, groepen en instellingen.

Machtsposities zijn het resultaat van de concurrentie tussen individuen, groepen en instellingen om de beschikbare machtsbronnen. Door deze competitie zijn de machtsposities van de betrokkenen voortdurend in beweging. Deze steeds weer veranderende machtsposities vormen met betrekking tot elkaar een **machtsbalans**, die permanent instabiel is.

Degene, die een relatief gemakkelijke toegang heeft verworven tot de formele beslissers, heeft in onze begripsvorming een relatief sterke machtspositie. De ideale machtspositie is die waarin een betrokkene een zodanige relatie van wederzijdse afhankelijkheid heeft tot de beslisser(s) dat de formele positie van de laatste slechts is te handhaven door een besluit te nemen dat beantwoordt aan de hoogste voorkeur van de betrokkene.

Machtsbronnen zijn de basis voor macht. Uit het werk van Elias en Scotson (1965/1976) Blok (1974, p. 98 en 200), Driessen (1976), Krumrey (1977, p. 198-199) zijn de volgende categorieën machtsbronnen af te leiden: beheersing van

1. **productiemiddelen** (bijvoorbeeld: grond, kapitaal, arbeidskracht, machinerieën, distributiebedrijven en -stelsels, openbare financiën);
2. **gewelddiddelen** (bijvoorbeeld: fysiek geweld, wapens, politie, leger, gevangenis);
3. **orientatiemiddelen** (bijvoorbeeld: ideologie en religie -tot uiting komend in 'labels' en 'rituelen'-; wetenschap en wetenschappelijk onderzoek, onderwijs en opvoeding, waarden, normen, symbolen);
4. **organisatiemiddelen** (bijvoorbeeld: georganiseerde loyaliteiten (sociale cohesie/achterban) van belangengroepen, werkgevers- en werknemersorganisaties, verenigingen, actie- en werkgroepen; de bevoegdheid tot reorganisatie; de beheersing van (planning-)procedures; de controle over, althans gemakkelijke toegang tot, communicatie-media.

De concurrentiestrijd om de controle over de machtsbronnen is er overigens niet één van volledige mededinging. Zodra een individu, groep of instelling zich actief gaat mengen in deze competitie, stapt de betrokkene in een gevestigde situatie waarin die controle al verdeeld is. De participatie aan de competitie moet dus niet strikt pluralistisch worden gezien. Niet elke deelnemer heeft bij de start gelijke kansen om enige controle over machtsbronnen te verwerven.

De strijd om de beheersing van machtsbronnen is evenmin een 'zero-sum-game'. De winst die de één maakt is niet zonder meer als machtsverlies van de ander te boeken. Speciaal in lange-termijn besluitvormingsprocessen blijkt namelijk dat voortdurend nieuwe machtsbronnen worden ontwikkeld.

De ontwikkeling van machtsbronnen is uiteraard op zichzelf ook een proces van interdependenties (Krumrey, o.c., p. 199), maar dat hoeft niet plaats te vinden op hetzelfde domein als waarop de bestudeerde machtsbalans direct betrekking heeft. Zo werden zowel in de jaren '20-'30 als in de jaren '70 brochures en films als machtsbron



gehanteerd door de oppositie tegen de Zuiderzeewerken. Maar het communicatiemedium televisie, dat eerst in de jaren vijftig populair werd, kon uiteraard pas in de strijd om de Markerruimte als machtsmiddel worden benut.

De ontwikkeling van de machtsbalans is in dit onderzoek het analyse-instrument om de interacties van de betrokkenen bij de bepaling van de toekomst van de Markerruimte in de periode 1970-1985 samenhangend te kunnen bestuderen.

Bij wijze van **centrale hypothese** is een vermoedelijk verband geformuleerd tussen de interdependenties van de betrokkenen, de verschuivingen in de machtsbalans en de uiteindelijke beslissing over de toekomst van de Markerruimte. Deze veronderstelling luidt: Naarmate de machtsverhoudingen veranderen is de kans op andere, afwijkende beslissingsmaatstaven (en op eerder niet bevroede besluiten) groter. Die machtsverhoudingen wijzigen zich door (1) veranderingen in het gebruik van machtsbronnen en 'labels'; (2) veranderingen in de sociale mobiliteit van de betrokkenen als gevolg van wijzigingen in sociale cohesie en (3) veranderingen in de toegankelijkheid van de beslissers voor de betrokkenen.

Het ruimtelijk beleidssysteem vormt het kader, waarin de wederzijdse afhankelijkheden tussen de betrokkenen bestaan en worden ontwikkeld. Vandaar dat de tussentijdse beslissingen in het kader van de PKB-procedure mede **structuur** kunnen geven aan de **beschrijvende analyse**. De beschouwde periode (1970-1985) wordt, conform de drie genomen tussentijdse regeringsbeslissingen inzake de eventuele aanleg van de Markerwaard, gesplitst in de aanloop tot:

- de aankondiging van de procedure van planologische kernbeslissingen als kader voor de voorbereiding van het finale besluit (1974);
- de publicatie van het beleidsvoornemen (1980);
- de herbevestiging van het beleidsvoornemen (1985).

In de beschrijving zal duidelijk worden dat deze procedure op zichzelf product is van veranderende machtsverhoudingen en dat het voortbestaan van de procedure in dit geval eveneens verklaard kan worden uit de ontwikkeling van de machtsbalans (hfd 13).

In het **empirisch gedeelte** van het **onderzoek** is vooral schriftelijk materiaal verzameld om de centrale hypothese plausibel te maken. Gesteund kan worden op primaire historische **bronnen** in de vorm van een complete set gepubliceerde studierapporten en overheidsdocumenten, veel ongepubliceerd (onderhands verstrekt) beleidsvoorbereidend materiaal, een waarschijnlijk compleet archief krantenknipsels, pamfletten, brochures alsook enig visueel materiaal. Deze bronnen werden verworven via jarenlange trouwe toezending vanwege de VBIJ (krantenknipsels) en de Overleggroep IJsselmeer (sinds 1979). Daarnaast heeft deelname aan de RARO-Cie a.h. Nota Markerwaardgebied (1980-1982 en 1985-1986) enorm veel materiaal opgeleverd. Contacten met individuele leden van ambtelijke organisaties met name ZZW, RIJP en RPD hebben vrijwel steeds tot gewenste aanvullingen geleid. Dit wat betreft materiaalverzameling over de periode 1970-1985. Voor de historische achtergrond van de Markerruimte-kwestie en de Zuiderzee-

werken in het algemeen is overwegend literatuuronderzoek gepleegd. Dit werd sterk vergemakkelijkt nadat ik van enige particulieren alsook vanwege de RU Utrecht verzamelingen archiefmateriaal over het Zuiderzeeproject had verworven.

De ordening van de gegevens is geschied op basis van een **perceptie** van de ontwikkeling van de **machtsverhoudingen** (hfd 8). Deze perceptie is gegroeid onder meer tijdens actieve participatie van de auteur in het bestudeerde proces. De activiteiten in de RARO-commissie zijn al genoemd. Het voorzitterschap van de VBIJ tussen 1975-1980 kan daaraan worden toegevoegd. Van groot belang voor de ontwikkeling van de perceptie van de machtsverhoudingen is echter gelijktijdige kennisname geweest van het werk van van Benthem van den Bergh (1980 a/b, Blok (1974, 1976), Elias (1939/1969, 1971, 1965/1976), Goudsblom (1974, 1977), de Swaan (1979, 1982) en Verrips (1978). Bovendien zijn in eerdere publicaties (Goverde 1980, 1982 a/b) aanzetten voor deze perceptie geformuleerd en in diverse wetenschappelijke en professionele fora besproken.

De voorstelling van de ontwikkeling van de machtsverhoudingen is dus zowel resultaat van observerende participatie als van via wetenschappelijke activiteiten verworven theoretische noties.

### **oorsprong machtsbalans: historie en typologie betrokkenen**

De Markerruimte is medio jaren zestig, maar vooral na 1970 in discussie gekomen. Men moet zich echter niet voorstellen als zou eerst vanaf ongeveer 1970 de ontwikkeling van de machtsbalans zijn aangevangen. De Markerruimte is product van de Zuiderzeewerken. Discussie vóór de aanvaarding ervan meegerekend, hebben de Zuiderzeewerken inmiddels een historie van meer dan 100 jaar. Wederzijdse afhankelijkheden tussen de betrokkenen hebben de voorbereiding en uitvoering van de Zuiderzeewerken bepaald behoudens dan de invloed van enige niet direct in het project wortelende 'toevalsfactoren', spontane ontwikkelingen als oorlogen en overstromingen. De geschiedenis van de betrokkenen bij de Zuiderzeewerken toont aanzienlijke continuïteit in de ontwikkeling van de besluitvorming over de Markerruimte (hfd 4 en hfd 14).

De positie van de betrokkenen in de Markerruimte aan het begin van de jaren '70 van deze eeuw steunt echter slechts ten dele op hun participatie in het Zuiderzeeproject. Het optreden van met name georganiseerde betrokkenen als (civiel-)ingenieurs, landbouwers, polderwerkers, natuur- en milieubeschermers heeft een bredere historische achtergrond, waarvan het belang in hoofdstuk 6 en 7 wordt geschetst.

De besluitvorming over de Markerruimte, als deelprobleem van de recente geschiedenis van de ruimtelijke planning, wordt dus historisch geankerd aan de sociale geschiedenis van het optreden van betrokkenen (Taverne, 1986, p. 43).

Hoewel de term 'betrokkenen' nogal ongenueanceerd is, zal hij als tamelijk neutraal begrip toch vaak worden gebruikt. Dat de betrokkenen niettemin een sociale figuratie van uiteenlopende actores vormen, maakt de volgende niet uitputtende typologisering duidelijk.

Onder de betrokkenen zijn hiervoor meerdere beroepsgroepen gesignaleerd. Eerder is reeds het bestaan van plaatsgebonden, d.w.z. direct Markerruimte-gebonden en niet-plaatsgebonden belangengroepen vastgesteld. Een ander, inmiddels bekend onderscheid betreft formele beslissers en niet(-formele)-beslissers, eventueel uitgesplitst naar verschillende bestuurs- of integratieniveaus.

Betrokkenen kunnen ook worden onderscheiden naar het al dan niet optreden als adviseur in het ruimtelijk beleidssysteem, en of men al dan niet georganiseerd deelneemt in de figuratie van betrokkenen. Tabel 1 geeft een mogelijke typologie van betrokkenen. De kruispunten in de tabel zijn slechts met illustraties opgevuld.

Andere indelingen van betrokkenen zijn ook mogelijk. De bewoners van Winston Parva in de studie van Elias en Scotson (1965/76) bijvoorbeeld zijn onderscheiden naar 'gevestigden' en 'buitenstanders'. Hoewel deze termen resultaat zijn van een inspirerend onderzoek naar de ontwikkeling van de machtsbalans, in dit geval in twee arbeidersbuurten, zijn de termen hier moeilijk eenduidig te gebruiken.

In de tijd gezien zou 'gevestigden' en 'nieuwkomers' een geschikt begrippenpaar kunnen zijn. Omdat in de kwestie van de Markerruimte ook de 'nieuwkomers' zich bedienen van labels en zich hecht organiseren (na toenemende sociale cohesie), de voornaamste kenmerken van de gevestigden in Winston Parva, zou echter de betekenis van het begrippenpaar niet gelijk zijn aan dat van Elias/Scotson.

Zoals in de linkerkolom van Tabel 1 reeds is waar te nemen, vormen aggregatie-niveaus van gedrag in deze studie basis voor het onderscheiden van betrokkenen. Meer volledig gaat het om: samenleven/non-participatie; passieve participatie (lid zijn van achterban van betrokken groep); actieve participatie (als individu of lid van belangengroep of instelling); adviseren, beslissen.

Aangezien bepaalde betrokkenen posities op meerdere aggregatieniveaus bezetten, vormen zij knooppunten in de sociale figuratie. Zij kunnen daarom makelen tussen belangen, zij zijn de 'power-brokers' (Wolf, 1956, p. 1075-1076; Blok, 1974, p. 7; Mintz & Cohen, 1976). Onder makelen in belangen is te verstaan niet alleen de behartiging van belangen met behulp van de eigen machtsmiddelen, maar ook de vervulling van een intermediaire rol tussen belangen door deze met elkaar in contact te brengen, door, al dan niet met inzet van eigen machtsmiddelen, conflicten tussen belangen op te lossen en door leiding en toezicht bij de realisatie en naleving van gesloten compromissen.

Met behulp van deze typologisering van de betrokkenen zal, na kennisname van de empirische feiten, de ontwikkeling van de machtsbalans meer concreet kunnen worden geformuleerd.

### **ontwikkeling besluitvorming Markerruimte uitgedrukt in theoretische conceptualisering**

De beleidsvorming over de Markerruimte in de periode 1970-1985 vindt weliswaar primair plaats in het ruimtelijk beleidssysteem, in het bijzonder gestructureerd door de procedure van planologische kernbeslissingen, maar is geen autonoom proces.

Deze procedure wordt afgehandeld te midden van een voortdurend veranderende maatschappelijke context op nationaal en internationaal niveau. Ontwikkelingen op lokaal en regionaal **integratieniveau**, bijvoorbeeld optreden van actiegroepen, coalitievorming tussen betrokkenen, instelling van nieuwe gemeenten en een nieuwe provincie, hebben evenwel een uitstraling op het proces van beleidsvorming over de Markerruimte op het nationale integratieniveau.

Beslissen over de Markerruimte is dus een proces dat voortgaat in steeds veranderende omstandigheden. Omgekeerd beïnvloedt dit proces ook ontwikkelingen op andere integratieniveaus, maar dat is geen object van onderzoek in deze studie.

Tabel 1: Mogelijke typologie betrokkenen

BETROKKENEN			Markerruimte	
			plaatsgebonden	niet plaats-gebonden
participeren - organiseren - adviseren - beslissen	beslissers	nationaal		ministers parlemen- tariërs
		provinciaal	GS + PS aanlig- gende provincies (m.n. Flevoland, na 1-1-1986)	
		locaal	B&W + gemeente- raden aanliggende gemeenten	
	niet-beslissers	adviseurs	C.d.K. Flevoland ambtenaren ZZW & RIJP	vertegenwoor- digers Landbouw- schap, ANWB, Natuur + Milieu representan- ten VBIJ
		niet-adviseurs		
		georg.	vissers Marker- meer; KNWV- watersporters, leden VBIJ N+M, ANWB,...	achterban werk- gevers & werk- nemersorgani- saties;
		niet-georg.	individuele Markermeer- recreant; zandwinner	individuele inspreker PKB-NM

Het proces van beleidsvorming over de Markerruimte wordt gevoed door het gedrag van betrokken individuen, groepen en instellingen. De betrokkenen bij de Markerruimte zijn in deze studie opgevat als

deelnemers in een figuratie. Met hun op elkaar gericht gedrag produceren zij wederzijdse afhankelijkheden. Immers, om bepaalde behoeften te bevredigen (met name behoeften aan veiligheid, voedsel, kennis, identificatie en solidariteit) hebben mensen elkaar nodig. De interdependenties tussen de betrokkenen spelen zich af op verschillende **niveaus van aggregatie**, welke hierboven al zijn benoemd. Op elk aggregatieniveau worden onderlinge afhankelijkheden voortgebracht en in stand gehouden middels gebruik van bepaalde machtsmiddelen en labels, alsmede benadrukking van een zekere mate van sociale cohesie.

Door meer machtsmiddelen te verwerven (bijvoorbeeld meer toegang tot de communicatiemedia of toenemende bezetting van belangrijke formele posities door gelijkgezinden) kunnen wederzijdse afhankelijkheden van lading veranderen. Verlegging van de aard, inhoud en omvang van de interdependenties leidt tot verschuivingen in de machtsverhoudingen. Dit proces impliceert dat andere behoeften worden vervuld. In beleidsvormingsprocessen houdt dit allereerst in dat andere beslissingen worden genomen.

Bij vorming en ontwikkeling van wederzijdse afhankelijkheden zijn in de Markerruimte-figuratie vooral oriëntatie- en organisatiemiddelen als machtsmiddelen gebruikt.

In dit onderzoek is onder invloed van de chronologie der gebeurtenissen de aandacht in het bijzonder gelegd op de beheersing van de (plannings-)procedure, de beheersing van achterbannen, de controle over het wetenschappelijk onderzoek, en meer in tweede instantie, als afgeleide, ook de benutting van symbolen en de toegang tot de communicatiemedia (waarvan het product ook als bron voor het onderzoek heeft gediend).

Feitelijke machtsmiddelen met betrekking tot de beheersing van de (plannings-)procedure zijn bijvoorbeeld de beschikking over formele bevoegdheden, de mate van initiatief tijdens achtereenvolgende fasen van de procedure, de mate waarin betrokkenen zich voor de gang van zaken moeten verantwoorden, de beschikbaarheid van menskracht, de continuïteit van de passieve en actieve participatie en participatie op meerdere aggregatie- en integratieniveaus.

De mate waarin betrokkenen hun achterban beheersen is afgeleid uit continuïteit en omvang van actieve participatie (schriftelijk, mondeling, deelname aan onderhandelingen) door personen, groepen en instellingen, uit de mate waarin zij coalities vormen alsmede uit de cohesie daarvan, zich uitend in identificatie (middels labels, manifestaties, gemeenschappelijke symbolen).

De controle over wetenschappelijk onderzoek is bestudeerd via het doorlichten van de onderzoeksproducten op criteria als oriënterend/legitimerend; beeldvormend/beeldvervagend en via analyse van opdrachtverlening, toegang tot en het relatieve belang van onderzoeksmiddelen alsmede wijzen van beheersing van onderzoeksresultaten door bijvoorbeeld geheimhouding, te laat publiceren of publicatie na vèrgaande interpretatie.

Naarmate het proces dichter bij beslismomenten komt worden naast oriëntatie- en organisatiemiddelen ook productiemiddelen als machtsmiddel van belang. Om een eventueel besluit te kunnen legitimeren is aandacht voor de kosten en de werkgelegenheid politiek van wezenlijk belang.

De combinatie van ontwikkeling van wederzijdse afhankelijkheden op meerdere integratieniveaus en tegelijkertijd optredende interdependenties op één of zelfs meerdere aggregatieniveaus, maakt dat een sociale

figuratie zich uiterst complex kan ontwikkelen. Zij krijgt vaak een ongepland aanzien; prescriptie van de ontwikkeling wordt dan bijzonder moeilijk.

Het ongeplande karakter van de ontwikkeling als geheel maakt het evenwel toch niet onmogelijk om elementen in de structuur van en de processen binnen de figuratie te zien die een grote mate van continuïteit in stand houden.

Door bijvoorbeeld een topparade van formele beslissers en - adviseurs op te stellen wordt een aantal makelaars in belangen ('power-brokers') zichtbaar gemaakt. Deze personen hebben relaties op alle integratie- en aggregatieniveaus en beheersen bovendien uiteenlopende machtsmiddelen (waaronder formele en informele toegang tot beslissers). Dit gekoppeld aan het gegeven dat de meerderheid van formele beslissers en adviseurs voor continuering van de Zuiderzeewerken middels inpoldering is, verklaart in aanzienlijke mate de grote continuïteit in inhoudelijke advisering.

Onverlet deze aanzienlijke continuïteit, toont de ontwikkeling echter ook veranderingen in de afhankelijkheidsverhoudingen tussen de betrokkenen, zowel op één als tussen meerdere aggregatie- en integratieniveaus, en wel als gevolg van verwerving en gebruik van machtsmiddelen.

Dit kan verklaren waarom de meest betrokken ambtelijke diensten hun dominante machtspositie verliezen en waarom zij in een patstelling verzeild raken. Gezien deze verklaringsgrond kan de patstelling ook wel eens doorbroken worden.

### **1.3.2 Methode van onderzoek: case-study**

Het gebruik van de 'case-study' als onderzoekontwerp roept veelal kritiek op van twee kanten: het resultaat blijft of te veel steken in de beschrijving van een unieke situatie, of er wordt gegeneraliseerd in een mate welke niet verantwoord kan zijn op basis van 'een steekproef van één' (Hague, 1983; Wester, 1984; 't Hart, 1985).

Omdat ter beantwoording van de eerste twee delen van de centrale vraagstelling met de 'case-study'-aanpak wordt gewerkt, geef ik vooraf aan welke methodologische pretentie dit deel van de studie heeft.

Een 'case-study'-onderzoek kan globaal langs twee wegen worden opgezet. De opzet kan zo worden ingericht dat binnen het bestudeerde geval een basis voor vergelijking ontstaat. Er wordt dan gestreefd naar het - via comparatieve studie van vooraf gekozen variabelen - op exploratieve wijze formuleren van hypothesen, welke eventueel later, zo mogelijk kwantitatief, kunnen worden getoetst.

Op het gebied van stadsontwikkeling en stadsgewestelijk bestuur zijn de studies van bijvoorbeeld Hall (1966), Hauck Walsh (1970), Hansen (1968), Osborn en Reiner (1962), Perkins (1953) en Kalk (red, 1971) exemplarisch voor deze aanpak. Hamnetts' paper over 'the development of comparative research' (1974) geeft een omschrijving van de eisen voor deze werkwijze.

Van de in 1.2 genoemde case-studies van besluitvorming over infra-structurele werken in Nederland, komt alleen die van Aquina (1985) aan enigerlei vergelijking toe, overigens zonder vooropgezet plan. Zo'n plan is er wel in het boek van Rosenthal over crisisbesluitvorming in Nederland (1984), waarin de auteur op zoek gaat naar empirische evidentie van 14 vooraf genoteerde proposities. Een veel geciteerde, maar in de opzet van de vergelijking mijns inziens tamelijk

zwakke buitenlandse studie (met gevallen over infrastructurele werken) is die van Hall (1980) over 'Great Planning Disasters'. In alle gevallen wordt door vergelijking van beschreven processen van besluitvorming getracht generalisaties, eventueel zelfs wetmatigheden op te sporen. Het is deze drang die meestal tot kritiek van over-generalisatie leidt. Deze werkwijze wordt in deze studie niet gevolgd.

De tweede weg, welke ik beoog te gaan, betreft een beschrijvende analyse van een tamelijk unieke situatie, gericht op het verkrijgen van inzicht door productie van een totaalbeeld van de onderzoekseenheid.

Hoewel in dit geval generaliseerbaarheid niet uitdrukkelijk wordt nagestreefd, is het wel mogelijk een buiten het concrete geval liggend nut van deze methodiek te formuleren. De verwachting is namelijk dat het totaalbeeld van de onderzoekseenheid - i.c. het besluitvormingsproces over de Markerruimte - inzichten bevat, waarop betrokkenen in processen van besluitvorming over grote infrastructurele projecten kunnen teruggrijpen ter orientatie van hun denken en handelen in de dan aanwezige, voor hen relevante context.

Een dergelijke case-study kan inzicht geven in de ontwikkeling van het geval zelf, maar ook in de verhouding van de casus tot grotere gehelen. Zo antwoordde Le Roy Ladurie (VPRO-TV, 9-5-1984) op de vraag waarom hij zich met zulke kleine Middeleeuwse gemeenschappen als 'Montaillou' (1975) bezig hield: "als men naar water kijkt, ziet men meestal niets, nu ja ... gewoon ... 'water', maar als men met een microscoop water bestudeert kunnen bacteriën, microben, atomen en hun bewegingen en onderlinge relaties worden waargenomen. Op die manier komt men ook veel te weten van wat water is, zijn samenstelling en functioneren ook in relatie tot andere elementen in grotere gehelen."

Een met het geval 'Montaillou' vergelijkbare, eerdere exemplarische studie is naar mijn mening die van Blok (1974) over de maffia in een Siciliaans dorp. In Nederland heeft Jojoda Verrips met zijn dissertatie 'En boven de polder de hemel' (1978) over de ontwikkeling van de dorpsgemeenschap Ottoland (1850-1971) een voorbeeld gegeven van een succesvolle case-study, waarin het functioneren van die gemeenschap zelf alsmede de bindingen met hogere integratieniveaus in een ontwikkelingsperspectief zijn geschetst.

Op het gebied van machtsverhoudingen in ruimtelijke probleemsituaties zijn er volgens Hague (1983) tot 1970 weinig case-studies van dit type uitgevoerd, vooral omdat - tenminste in Groot-Brittannië - de schijn van de planningpraktijk als werkelijkheid werd voorgewend en geïdealiseerd, maar niet beschreven of bekritiseerd. Na 1970 echter zijn er in Groot-Brittannië meerdere belangwekkende case-studies verschenen. Vooral sociologen en geografen, dus niet zozeer de planners, waren actief (bijvoorbeeld Pahl, essays, 1970; Dennis, 1970, 1972; Hall cs, 1973; Cockburn, 1979; Saunders, 1979; Dunleavy, 1980; Simmie, 1981).

In de USA zijn overigens onder invloed van ideeën van Schumpeter (1941) en Dahl (1956, 1970, 1971) over de praktijk van de democratie ook vóór en rond 1970 meerdere case-studies naar machtsvorming op met name lokaal niveau verschenen (bijvoorbeeld Vidich en Bentsman, 1960; Dahl, 1961). In dat verband is ook de functie van (besluitvorming op het gebied van) stadsontwikkeling voor het voetlicht gebracht (Meyerson en Banfield, 1955; Gans, 1962; Altschuler, 1965; Crenson, 1971).

In eigen land zijn voorbeelden van case-studies van dit type: Kok cs over de Progil-affaire (1971); de Maar (1976) over de uitbreiding van Schiphol; Faludi & Hamnett (1978) over Leiden, de Winter (1977) over het winkelcentrum in Leiden Zuid-West en Ekkers (1984) over het proces van woonruimteverdeling in Nijmegen.

De pretentie van deze case-study is het leveren van een totaalbeeld van de ontwikkeling van de sociale figuratie die betrokken is bij de bepaling van de toekomst van de Markerruimte in de periode 1970-1985. Betrokkenen in andere, eventueel toekomstige, gelijkaardige ruimtelijke probleemsituaties kunnen zich oriënteren vanuit dit totaalbeeld, maar generalisaties - bijvoorbeeld na vergelijking met andere gevallen - worden niet nagestreefd.

De productie van een totaalbeeld eist dat het descriptief-analytisch kader is gefundeerd in een tamelijk algemeen toepasbare theoretische notie, hetgeen met 'de ontwikkeling van de machtsbalans' als operationalisatie van een figuratie-sociologische benadering het geval (zie 1.3.1 en hfd 2) is. Gebruik van dit kader in dit concrete onderzoek, de kwestie van de Markerruimte, leidt niettemin tot een ideografisch product, het totaalbeeld van een op zich nogal unieke onderzoekseenheid.

Het onderzoek is overwegend explorerend, maar dan in de zin van iets grondig uitzoeken (Wester, 1981, p. 31), gericht op het formuleren van stellingen die gezamenlijk een aannemelijk totaalbeeld vormen. Beschrijving, analyse en verklaring staan dus ten dienste van de plausibiliteit, niet van de mogelijkheid tot falsificatie. De argumentatie moet daartoe logisch zijn en er moet empirische ondersteuning worden aangedragen ('t Hart, 1985, p. 480). De hoofdstukken 9 t/m 12 zijn hierop volledig gericht.

Bij het streven naar plausibiliteit hoort volgens 't Hart (o.c., p. 480) dat ook wordt gezocht naar tegen-informatie en dat daarover wordt gerapporteerd. De eerder genoemde case-studies over besluitvorming inzake infrastructuur zullen worden gebruikt om eventuele tegen-informatie te leveren (hfd 14). De vergelijkingen in dat hoofdstuk kunnen vaak niet tot meer algemene uitspraken leiden, omdat zij veelal vanuit een geheel ander begrippenkader zijn opgezet.

Hoewel wordt erkend dat de case-study aanpak vruchtbaar is voor analyses van ingewikkelde sociale figuraties, moeten de onderzoekstechnische problemen niet worden onderschat. 'Hoe dieper de onderzoeker in het onderwerp doordringt, des te sterker wordt het gevoel van zekerheid met betrekking tot de eigen gevolgtrekkingen' (Wester, o.c., p. 31). Het gevaar is dat de onderzoeker neigt heen te stappen over de beperkingen van een weinig gestandaardiseerde werkwijze (inherent aan case-studies) en beginselen van wetenschappelijk onderzoek (met name controleerbaarheid en consistentie) gaat verwaarlozen. Omdat het in deze aanpak vrijwel onmogelijk is direct contact met de onderzoekseenheid te vermijden, bestaat er het gevaar dat de eenheid van onderzoek erdoor verandert zonder dat de richting van de verandering bekend is ('control effect'). Een derde mogelijk probleem hangt samen met het 'biased-viewpoint-effect' hetgeen wijst op identificatie van de onderzoeker met het object van onderzoek waardoor hij verschijnselen in de onderzoekseenheid niet meer onbevangen interpreteert.



De genoemde beperkingen en gevaren zijn voldoende indringend om er tijdens de uitvoering van dit onderzoek voortdurend op attent te zijn. Cruciaal om deze klippen te omzeilen is naar mijn mening dat de feiten van het bestudeerde geval zo veel mogelijk op grond van expliciet geformuleerde theoretische noties, die de eenheid van het object van onderzoek bewaren, worden beschreven, geanalyseerd en verklaard (zie 1.3.1, m.n. ook hoe de perceptie van de ontwikkeling van de machtsverhoudingen tot stand is gekomen). Een dergelijke conclusie is ook reeds min of meer te vinden bij In 't Veld (1962, p. 190), die schrijft, dat men zich niet moet vastbijten in een scherpe definitie van case-studies en dat, willen zij

"werkelijk (van) nut zijn, een probleem van algemene aard op de achtergrond (zal) moeten staan en van daaruit zullen de feiten kritisch en analytisch bestudeerd moeten worden."

In deze opstelling komt tot uiting het tegelijkertijd inducerend en deducerend bezig zijn van de 'klassiek' opererende sociale wetenschapper, zoals dat in een geschrift dat nog ouder is dan dat van In 't Veld, namelijk in 'the Sociological Imagination' van C. Wright Mills (1959, 1980, p. 142-143) is verwoord:

Classical social science, ..., neither 'builds up' from microscopic study nor 'deduces down' from conceptual elaboration. Its practitioners try to build and to deduce at the same time, in the same process of study, and to do so by means of adequate formulation and reformulation of problems and of their adequate solutions. To practice such a policy ... is to take up substantive problems on the historical level of reality; to state these problems in terms appropriate to them; and then, no matter how high the flight of theory, no matter how painstaking the crawl among detail, in the end of each completed act of study, to state the solution in the macro-scope terms of the problems. The character of these problems limits and suggests the methods and the conceptions that are used and how they are used. Controversy over different views of 'methodology' and 'theory' is probably carried on in close and continuous relation with substantive problems."

Dit citaat heeft min of meer als leidraad gediend bij het werken aan deze case-study over de Markerruimte en de theoretische verantwoording ervan (zie 1.3.1 en hfd 2).

#### 1.4 OPZET VAN HET BOEK

Om de theoretische aspecten van de studie te completeren en ze zo veel mogelijk aaneengesloten te presenteren wordt eerst het derde deel van de centrale vraagstelling behandeld (Deel 1). Aan de feitelijke case-study gaat dus vooraf de bepaling van de plaats en de waarde van de te volgen aanpak voor bestudering van machtsverhoudingen (hfd 2), in het bijzonder in het kader van beleidsanalyses (hfd 3).

Deze hoofdstukken zijn geschreven vanuit de optiek vooral planologen op de hoogte te stellen van enige sociaal-wetenschappelijke kennisvel-

den welke met name in de sociologie en in de politicologie-bestuurskunde zijn ontwikkeld.

In de rapportage over de achtergronden en de ontwikkeling van de machtsbalans in het vraagstuk van de Markerruimte (1970-1985) wordt vervolgens de geformuleerde methodiek toegepast ten behoeve van de behandeling van de eerste twee gedeelten van de centrale vraagstelling (Deel 2).

De lezer, die snel een indruk van het Markerruimte vraagstuk wil krijgen, bekijkt eerst hoofdstuk 8. Hierin wordt de ontwikkeling van de machtsbalans samenvattend beschreven. Wil men de samenhang ontdekken tussen besluitvorming over de Markerruimte en eerdere discussies over de Zuiderzeewerken dan moet vervolgens kennis worden genomen van hfd 4 en hfd 14, met name de paragrafen 14.2 en 14.3.

De historische achtergrond van het optreden van met name (civiel-)ingenieurs, polderwerkers, agrariërs en natuur- en milieubeschermers is verwoord in de hoofdstukken 6 en 7. Deze categorieën betrokken in de Markerruimtekwestie worden uitgediept nadat in hoofdstuk 5 de ontwikkeling van het optreden van mensen in de lage landen ten opzichte van het water is geschetst.

Het empirisch materiaal met betrekking tot de Markerruimte in de periode 1970-1985 is verwerkt in de hoofdstukken 9 tot en met 12. Onder de titel 'Markerwaard: waterstaatkundig bewerkt, planologisch ontdekt' wordt de aanloop naar de aankondiging van de PKB-Markerwaard in 1974 beschreven (hfd 9). De voorbereiding van het beleidsvoornemen, met veel aandacht voor de functies van het onderzoek, staat in hoofdstuk 10. Hoofdstuk 11 behandelt de periode van inspraak en advies (1980-1982). En de processen van politieke massage tussen de publicatie van het RARO-advies en de voorlopig definitieve beslissing van het kabinet-Lubbers (1985) komen in hoofdstuk 12 aan de orde. Ofschoon het onderzoek is gebaseerd op empirisch materiaal tot september 1985, bevat dit hoofdstuk ook verwijzingen naar het tweede RARO-advies (1985-1986). Bovendien is de regeringsbeslissing van het tweede kabinet-Lubbers (12.9.1986) hier toegevoegd, omdat dit besluit, politiek beschouwd, definitief is en de inhoud ervan vrijwel naadloos aansluit op de teneur van presentatie van het empirisch materiaal uit de jaren 1982 tot en met 1985. Hoofdstuk 13 geeft nog empirisch materiaal over enige informele en integrale aspecten van de ontwikkeling van de machtsbalans. Tenslotte worden de componenten van de machtsbalans tussen 1982-1985 in dit hoofdstuk concreet geformuleerd.

In paragraaf 14.4 wordt de besluitvorming over de Markerruimte globaal vergeleken met vrijwel parallelle besluitvorming over andere infrastructurele werken in Nederland. Op deze wijze wordt eventuele tegen-informatie verkregen, teneinde onjuiste suggesties van meer algemene aard op basis van het eigen empirisch onderzoek te voorkomen.

In hoofdstuk 15, tenslotte, staan de bevindingen van het onderzoek als antwoord op de centrale vraagstelling onder de titel: Macht over

de Markerruimte (15.2 tot en met 15.9). Bovendien worden ten aanzien van de gevolgde methodiek enige discussiepunten geformuleerd (15.10). Afgerond wordt met enige praktische conclusies; waarmee uiteenlopende betrokkenen bij de toekomst van de Markerruimte mogelijk enig voordeel kunnen doen (15.11).

## Hoofdstuk 2

# STUDIE VAN DE ONTWIKKELING VAN DE MACHTSBALANS: EEN FIGURATIE-SOCIOLOGISCHE METHODIEK

### 2.1 INLEIDING

In de komende twee hoofdstukken wil ik het derde deel van de probleemstelling van dit onderzoek aanpakken. Is er met de in 1.3.1. geformuleerde methodiek een bijdrage te leveren aan de uitbouw van methoden ter bestudering van machtsverhoudingen bij beleidsanalyses? In dit hoofdstuk ga ik in op de volgende drie punten:

1. onderzoek naar macht en invloed;
2. figuratie-sociologische elementen van belang voor machtsonderzoek;
3. reikwijdte en resultaten figuratie-sociologische machtstheorie

Op deze wijze hoop ik de plaats van de ontwikkeling van de machtsbalans te midden van andere methoden van onderzoek naar machtsverhoudingen te verduidelijken, alsmede aan te geven in welke mate deze methodiek innoverend kan werken, in het bijzonder voor planologische vraagstellingen.

In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de plaats en het belang van de ontwikkeling van de machtsbalans voor het onderzoek van het overheidsoptreden, dus voor beleidsanalyses.

### 2.2 ONDERZOEK NAAR MACHT EN INVLOED

In dit bestek is het niet mogelijk een volledig overzicht te geven van methodieken en methoden van onderzoek naar macht en invloed. Een overzicht van hoge kwaliteit is bijvoorbeeld van Doorns 'Sociology and the Problem of Power' (1957;1962/1963).

Om mijn aanpak bij de bestudering van de beleidsvoering in de Markerruimte (1970-1985) te localiseren, zijn de volgende opmerkingen over onderzoek naar macht en invloed waarschijnlijk toch op hun plaats.

**Macht** wordt vaak normatief en dan meestal negatief opgevat. Toch heeft macht ook een beschrijvend-neutrale betekenis. Volgens Ellemers (1983, p. 19) betreft macht het vermogen om binnen een sociale relatie bepaalde gewenste resultaten te bereiken. Hij ziet hier een analogie tussen het begrip macht en het begrip energie in de natuurwetenschappen.

Vermogen is de eerste ingang om tot begripsvorming over macht te komen. Deze aanpak gaat terug op Hobbes (Leviathan, 1651), Montesquieu (machtscheiding), the Federalist (basisstuk voor USA-grondwet 1787-1788) en Nietzsche (oorsprong macht in machtsdrift van individu). Meer recent volgen ook politicologen als Hoogerwerf (1972) en Kuypers (1973) deze lijn.

Veen (1983) wijst erop dat via een dergelijke definiëring van macht gemakkelijk een 'macht-dwang'-visie op macht ontstaat, welke in de praktijk het eerder genoemde normatief-negatieve vooroordeel ten opzichte van macht zal bevestigen. Macht opgevat als vermogen geeft aan dat iemand iets kan. Het vermogen is steeds aanwezig, ook los van sociale relaties waarin de werkzaamheid van macht manifest kan worden. Tegenover deze stroming staan zij die macht zien als een relatie. John Locke (An essay concerning human understanding, 1687) zou deze stelling als eerste hebben betrokken: "power concerns relations, not agents". Carl Friedrich (1963, p. 161) onderschrijft deze stelling: "power is that relation among men which manifests itself in the behavior of following. Following means typically that the A's, B's and C's do what L(eader) wants". Niettemin is macht als vermogen denkbaar, met name geïnstitutionaliseerde macht (macht gekoppeld aan een functie, bijvoorbeeld president). Op grond hiervan onderscheidt Friedrich dwingende en coöperatieve macht en beide komen volgens hem in elke machtsrelatie voor.

Voor het debat over macht als vermogen en macht als relatie is waarschijnlijk maar één uitweg, die in feite door Friedrich reeds wordt gewezen, namelijk dat macht attendeert op de combinatie van beide. Het omgekeerde geldt echter niet: niet elk vermogen leidt tot macht en niet elke relatie is een pure machtsrelatie.

Hiermee stuit men op de derde weg, gewezen door N. Elias (1971, p. 81). Elke sociale relatie heeft meerdere kenmerken: iets van vriendschap, iets van liefde, iets van agressie, etc. Maar ook: elke sociale relatie heeft iets van macht in zich. Macht is aldus een structuurkenmerk van elke sociale relatie gebaseerd op wederzijdse afhankelijkheid. Veen (1983) benadrukt de noodzaak van de aanwezigheid van wederzijdse afhankelijkheid en dus van mogelijkheden tot wederzijdse beïnvloeding vooraleer er sprake kan zijn van macht.

Dat bij macht altijd een wederzijdse afhankelijkheid in het geding is, impliceert het bestaan van twee potentiële krachten, welke in een dynamische verhouding tot elkaar fluctueren. Dit kenmerk komt goed tot uitdrukking in de term machtsbalans. Driessen (1976, p. 3) merkt op dat machtsbalansen voortdurend in beweging zijn, dat zij op alle niveaus van samenleven, of liever van menselijke relaties voorkomen en dat bij de bestudering ervan in empirische gevallen nagegaan moet worden om welke machtsbronnen het gaat, hoe zij zijn verdeeld en hoe zij zich tot elkaar verhouden.

In deze derde weg is macht een attenderend begrip, dat vraagt om bestudering van de ontwikkeling van machtsbalansen, gefundeerd in wederzijdse afhankelijkheden. Aldus heeft dit concept een grote reikwijdte en vormt macht een aspect van vrijwel elke sociale relatie. De consequentie hiervan is dat het begrip pas bruikbaar wordt als het nader gespecificeerd wordt in deelaspecten van mobilisatie van macht en beïnvloedingsstrategieën.

Opmerkelijk is dat bij uitwerking van deze methodiek veel gebruik moet worden gemaakt van kenniselementen, welke bij de benadering van 'macht als vermogen en/of relatie' zijn verworven zoals bijvoorbeeld de onderscheiding van machtsbronnen (1.3.1).

Volgens Elias is zoeken naar de machtsaspecten van sociale relaties, van het menselijk samenleven het voornaamste studie-object van de sociologie. Dit "omdat al enkele malen is vastgesteld dat mensen die tot groepen behoren, die in termen van macht sterker zijn dan andere groepen waarmee ze te maken hebben, van zichzelf denken dat ze in menselijk opzicht beter zijn dan anderen" (Elias en Scotson, 1976, p. 7).

Onder andere Felling (1973), van Schendelen (1976) en Ellemers (1983) hebben overzichten gegeven van **methoden van meting van macht en invloed**.

Veelal worden de volgende vijf methoden genoemd:

1. de formele positie-methode: veronderstelling is dat formele autoriteit gelijk is aan macht of invloed;
2. de netwerkmethode: sluit aan op de vorige, maar verlaat het formele aspect. Er wordt meer gelet op rolgedrag: wie gaat met wie om? Interactie en communicatie worden meetobjecten. Een bekend voorbeeld is de netwerkanalyse over kernenergie in Nederland (Uitham, de Vries en Zijlstra, 1977). Zo mogelijk nog meer bekend is de studie 'Graven naar macht' (Helmers cs, 1975), waarin de resultaten staan van een systematisch onderzoek naar de communicatiestructuur tussen grote Nederlandse bedrijven en instellingen onderling, alsmede die van bedrijven met de overheid. Omdat hierin aan bedrijfscommissarissen qualitate qua veel macht wordt toegekend, is deze studie tevens een voorbeeld van de formele positie-methode.
3. de participatie-methode: wie deelneemt aan het politieke proces heeft ook invloed, zo wordt hier verondersteld. Een voorbeeld zou kunnen zijn de studie 'Meedoen met Ruimtelijke Ordening', waarin aan de hand van de 'ladder of participation' van Arnstein deelname bij inspraak bij ruimtelijke planvorming in Nederland op mate van invloed van de deelnemers werd onderzocht (Goverde/Mast, 1978).
4. de besluitvormingsmethode: de actor, wiens voorkeuren het dichtst bij de uiteindelijke beslissing liggen, heeft de meeste invloed gehad. Crensons' studie van 'the un-politics of air-pollution' (1971) is hiervoor tamelijk klassiek.
5. de reputatie-methode: respondenten wordt gevraagd wie volgens hen in een bepaalde situatie invloed heeft. De veronderstelling is dat ervaring van de respondent met betrekking tot bedeelde invloedssituatie tot kennis leidt van die situatie zonder dat het antwoord onvoldoende betrouwbaar en geldig zal zijn. De methode is bijvoorbeeld toegepast bij onderzoek naar binnenlandse invloeden op het buitenlandse beleid van Nederland (Baehr et al, 1978) en bij onderzoek naar beïnvloeding bij burgemeestersbenoemingen (Derksen, 1980).

De genoemde methoden zijn ten dele nuttig, ten dele zwak. Zo meten de formele positie-methode en de netwerkanalyse geen feitelijke invloed, maar slechts potentiële en in het eerste geval zelfs dat niet per sé.

Er bestaat invloed zonder deelname (vgl Friedrichs regel van de geanticiperde reactie) en er is participatie zonder invloed (vgl vele inspraakprocedures in de jaren zeventig). Derhalve is de veronderstelling van de participatie-methode veelal te verstrekkend.

Ook de besluitvormingsmethode kent zwaktes. Strijdpunten en voorkeuren zijn soms moeilijk op te sporen. Bovendien veranderen ze snel. Soms ontbreekt een besluit (non decision-making) en is dat juist een gevolg van machtsuitoefening en beïnvloeding.

Percepties van respondenten kunnen zeer vertekend zijn alsook kan de selectie van respondenten vertekening geven. Dit maakt de reputatie-methode hoogstens tot een 'next-best'.

Omdat elke methode een andere dimensie van de fenomenen macht of invloed meet, is het aan te bevelen om bij onderzoek vanuit het machtsperspectief in elk geval meerdere methoden tegelijk te gebruiken.

Zo wordt de reputatie-methode vaak gebruikt in combinatie met óf de besluitvormingsmethode óf de formele positie-methode. Soms komt men tot verschillende uitkomsten. Gevolgtrekkingen zijn dan moeilijk. Echter, bij gelijklopende resultaten is er nog geen garantie voor de juistheid van de uitkomsten: immers twee relatief ongeschikte methoden leveren niet meer juiste uitkomsten dan één ongeschikte. In de praktijk wordt niettemin bij overeenstemming in de uitkomsten hierop verder gekoerst.

De probleemstelling van een onderzoek moet eigenlijk de keuze van de methode bepalen. Zo is de reputatie-methode goed te gebruiken, wanneer men de publieke beeldvorming over invloedsverhoudingen in bijvoorbeeld Nederland wil onderzoeken.

Ook onderzoekstechnische omstandigheden kunnen de keuze voor bepaalde methoden ingeven. Als onderzoeksmiddelen tekort schieten of het onderzoeksveld moeilijk toegankelijk is (bijvoorbeeld bij bepaalde historische analyses), moet men met enigszins werkbare methoden tevreden zijn. Vandaar de hoge vlucht van de formele positie-methode en de reputatie-methode.

Het heeft ook zin om verder te zoeken naar nieuwe of meer verfijnde methoden. Zo hebben recentelijk van Goor, Ellemers en Braam (1985) een nieuwe methode ontwikkeld om invloed te meten uit positiewisselingen en invloedsprocessen. In dit verband mag ook de IHP-methode (impulsen, houdingen en persoonswisselingen) van Derksen (1980, 1985) worden gememoreerd.

Ideologische grondslagen kunnen eveneens een voorkeur voor een bepaalde meetmethode produceren. Zo lijken de formele positie-methode en de reputatie-methode gemakkelijk aan te sluiten bij een 'heersende klasse'-theorie. Wanneer een onderzoeker uitgaat van een pluralistisch maatschappijbeeld, zal hij eerder geneigd zijn de netwerkanalyse, de participatie- of de besluitvormingsmethode te benutten (Hoogerwerf, 1972, p. 88-89).

In de zogenaamde 'community power studies' worden vrijwel steeds meerdere methoden van meting van macht en invloed gebezigd. Een bijzonder voorbeeld hiervan in Nederland is naar mijn mening de eerder aangehaalde studie van Verrips, 'En boven de polder de hemel' (1978), waarin hij na analyse van drie opeenvolgende machtsbalansen in een Zuidhollands dorp (1850-1971) concludeert dat

"Met een toenemende centralisering en integrering van lokale gemeenschappen ... in wijdere bestuurlijke verbanden machtsverhoudingen steeds minder gebaseerd (zullen) zijn op machtsbronnen als eigendom en groepscohesie en steeds meer op kennis en expertise inzake samenlevingsproblemen."

Kennismaking met dit werk, alsmede met dat van van Benthem van den Bergh, Blok, Elias, Goudsblom, de Swaan (z.o. 1.3.1) heeft mij geïnspireerd om de studie van beslissen over de Markerruimte op een bepaalde manier aan te pakken en aldus enige vernieuwing van de

uitwerking van het machtspectief tot stand te brengen. In de volgende paragraaf wil ik de elementen van inspiratie ontleend aan de genoemde 'figuratie-sociologen' (met permissie) formuleren.

### 2.3 FIGURATIE-SOCIOLOGISCHE ELEMENTEN VAN BELANG VOOR MACHTSONDERZOEK

De optiek van waaruit hier de figuratie-sociologie wordt bekeken, is pragmatisch en praktisch georiënteerd.

In het volgende hoofdstuk wordt aangegeven dat politicologen en bestuurskundigen op zoek zijn naar vernieuwing van beleidsanalyse via toepassing van het machtspectief. Het programma van figuratie-onderzoek bevat, ten minste impliciet, een algemene machtstheorie. Waarom die dan niet eens op haar bruikbaarheid bezien?

Wanneer de resultaten hiervan benut worden bij planologisch object-onderzoek, zoals in mijn geval, dan blijkt er tevens belangstelling van de planologie.

Deze interesse is ten minste drievoudig:

1. welke theoretische kaders uit primair sociaal-wetenschappelijke disciplines zijn geschikt om sociaal-ruimtelijke problemen scherper c.q. meer vruchtbaar te formuleren?;
2. geven dergelijke kaders een mogelijkheid om meer gefundeerd, met meer inzicht, naar de toekomst te kijken?;
3. bevatten onderzoeksresultaten van bepaalde onderzoeksprogramma's aanwijzingen die in concrete ruimtelijke planvorming zinvol kunnen/moeten worden benut?

Dergelijke interesse van politicologen en planologen zal voorstanders van de figuratie-sociologie vermoedelijk aanspreken, omdat zij immers andere vakken willen sociologiseren (Goudsblom, 1984, p. 2).

Ik stel voor de juist geformuleerde drievoudige interesse van 'de planoloog' als leidraad te nemen bij het opsporen en het formuleren van relevante elementen uit de figuratie-sociologie.

Goudsblom (1984) vat het perspectief van de figuratie-sociologie in de volgende vier punten samen:

1. mensen zijn interdependent, vormen figuraties (interdependentie)
2. deze figuraties veranderen, in korte-termijn fluctuaties en lange-termijn ontwikkelingen (ontwikkeling);
3. deze veranderingen verlopen grotendeels ongepland, zeker op lange termijn (resultante van 1 + 2: relatieve autonomie)
4. deze constatering geldt voor ieder aspect van het menselijk samenleven, dus ook voor kennis en voor sociologie.

Kenmerkend voor dit perspectief zijn begrippen als figuratie, interdependentie, vervlechting, ontwikkeling, betrokkenheid en distantie.



Het gaat er steeds om hoe handelingen, gevoelens en gedachten van mensen 'in elkaar grijpen', sociaal verbonden zijn. Dit 'in elkaar grijpen' reflecteert afhankelijkheids- en machtsverhoudingen, waarin steeds sprake is van sociale dwang (Goudsblom, o.c., p. 5). Perspectief en kenmerken van de figuratie-sociologie zijn toegelicht in tal van boeken en artikelen, waarvan de voornaamste waarschijnlijk zijn Elias (1939, 1969/1982; 1970/1971), Elias en Scotson (1965/1976), Goudsblom (1974, 1977), Blok (1974, 1976), Wouters (1978), van Benthem van den Bergh (1980a/b), Wilterdink (1977, 1984), Wilterdink & van Heerikhuizen (1985). Om zicht te krijgen op het programma van figuratie-onderzoek vind ik Flap en Kuiper (1979) nuttig.

Korthedshalve gebruik ik enige beweringen van Wouters om het perspectief van de figuratie-sociologie nader te omschrijven.

De figuratie-sociologie hanteert een ontwikkelingsperspectief. Wie constateert dat de menselijke gedragingen en maatschappelijke instituties veranderen, stelt impliciet vast dat huidige gedragingen en instituties te begrijpen noch te verklaren zijn zonder recht te doen aan hun wordingsproces. Veelal tracht men het heden te verklaren vanuit het heden. 'Toestandsreductie' noemt Elias dat. De figuratie-sociologie is hierop een reactie. Zij richt zich op een structuur van historische veranderingen en onderstreept de onderlinge verbanden tussen veranderingen in de opbouw van de samenleving en de veranderingen in de opbouw van het gedrag en de hele persoonlijkheidsstructuur.

Zo heb ik in mijn onderzoek de wijze van optreden van de (civiel-)ingenieurs in de Markerruimte geankerd aan de maatschappelijke emancipatie van deze beroepsgroep vanaf medio 19e eeuw (z.o. Lintsen, 1980, 1985). Het lijkt er inderdaad op dat bedoelde professionals via dwang op elkaar een bepaalde beroepscode hebben ontwikkeld ('Fremdzwange' worden 'Selbstzwange'), waardoor niet alleen een specifiek 'esprit de corps' in stand blijft, maar ook hun maatschappelijke status lange tijd onaangetast is.

De veranderingen in machtsverhoudingen en in persoonlijkheidsstructuur van mensen verlopen grotendeels blind en ongepland. Geen persoon of groep is in staat deze tussenmenselijke processen volledig te beheersen. De figuratie-sociologie wil daarom de infrastructuur van de ongeplande lange-termijnprocessen, waarbinnen alle menselijk gedrag zich afspeelt, onderzoeken.

In dit verband is er belangstelling voor onder meer de stadia van maatschappelijke ontwikkeling op zeer lange termijn, alsmede voor vormen van beheersing hiervan. Relevante criteria hierbij zijn bijvoorbeeld:

- vergelijking van beroepen en contacten tussen mensen met uiteenlopende kenmerken in verschillende ontwikkelingsfasen;
- lengte, dichtheid en stabiliteit interdependentieketens die individuen aan elkaar binden;
- centrale spanningsbalansen in een samenleving: toenemende functiedeling vergroot aantal machtscentra en ongelijkheid in de machtsverhoudingen neemt, zonder te verdwijnen, enigszins af.

Het onderzoeksprogramma van de figuratie-sociologie stelt ontwikkelingen in machtsverhoudingen centraal, hetgeen impliceert dat alle machtsbronnen die mensen aanwenden binnen het onderzoekskader

vallen. De wederzijdse afhankelijkheden tussen mensen laten niet toe dat men zich mensen voorstelt als van de samenleving en van andere mensen afgezonderde individuen (homo clausus). In deze visie worden ook statusordeningen in verband gebracht met machtsverhoudingen en uit de laatste verklaard (vgl Elias en Scotson, 1965). Tenslotte zouden perspectief en kenmerken van de figuratie-sociologie demythologiserend kunnen werken op gangbare sociologische benaderingen, die door gebrek aan distantie telkens weer ideologische oriëntaties blijken te bevestigen.

Alleen al de term figuratie-sociologie doet een bepaalde richting in de sociologie vermoeden. Gezien het voorgaande betreft het een richting met pretenties. De aanspraken zijn echter juist niet gericht op het voortbrengen van de zoveelste richting of benadering in de sociologie. Doel is voortzetting en synthese van sociologische tradities tot dusver, d.w.z. van Marx, Comte, Durkheim en Weber. Overigens dient de synthese ook de traditie van Machiavelli, Smith en Freud, dus van politieke wetenschap, economie en psychologie, te omvatten.

"Figuratiesociologie: de meest consequent sociologische sociologie, en tegelijk, door haar open verbindingen naar anthropologie, geschiedenis en psychologie de minst strikt sociologische", aldus Goudsblom (1984).

Het programma van figuratie-onderzoek, hiervoor in abstractie weergegeven, heeft een grote reikwijdte zowel naar doelstellingen als naar object van onderzoek. Als zodanig betreft het een inspirerend programma.

Vanzelfsprekend is het van belang te bezien in hoeverre het programma is waargemaakt en wat de kritiek is welke tot nu toe op tafel is gekomen.

Hierna zullen daaromtrent beknopt, enige indicaties worden gegeven.

Eerst echter enige opmerkingen over de relatie tussen het figuratiebegrip en het maatschappijbeeld van de onderzoeker, over de betekenissen van het begrip figuratie en over de impliciete machtstheorie van het **programma van figuratie-onderzoek**. Deze opmerkingen beogen een paar kernpunten van het programma ietwat te verduidelijken.

Middels de methodologie van Lakatos stellen Flap en Kuiper (o.c., p. 242) vast, dat de harde kern van het programma een heuristische aanwijzing bevat om gedrag en mentaliteiten van mensen te verklaren met behulp van uitspraken over relationele kenmerken; en wel een bepaald soort relationele kenmerken, namelijk de netwerken of figuraties waarin mensen verkeren. De figuratie-sociologie zet zich dan ook af tegen programma's, waarin de harde kern aangeeft dat gedrag en mentaliteit van mensen verklaard moet worden met behulp van uitspraken over absolute eigenschappen van individuen en/of globale eigenschappen van samenlevingen. Vandaar dat de figuratie-sociologie mogelijk kan helpen bij het overbruggen van de 'micro-macro-kloof'. Het gebruik van relationele kenmerken betekent reductie van de tegenstelling tussen een holistische en een atomistische benadering. Aandacht voor figuraties voorkomt reductie van collectieve verschijnselen tot individuele handelingen, en van een ondoordachte verzelfstandiging van abstracties zoals sociale entiteiten.

Verrips, die ook op het micro-macro probleem stuit, citeert in dit verband Boissevain (1975):

"To polarize part and hole, micro and macro, community and nation in the study of complex European societies by reifying them as separate categories does violence to the nature of the dynamic relations between them and the meaning they have to the people involved" (Verrips, 1978, p. 237)

Ook Blok (1974) houdt zich met dit probleem bezig. Steunend op Wolf (1956) meent hij dat het probleem opgelost kan worden door in empirisch onderzoek vooral aandacht te besteden aan de 'power brokers', de politieke intermediairs. Hierdoor kan men de samenhang op micro-, meso-, en macro-niveau zien ten aanzien van de banden tussen sociale groeperingen, die op verschillend niveau van de samenleving actief zijn. Deze concrete aanwijzing heb ik in de Markerruimte-studie toegepast (zie hfd 13).

De manier waarop wordt getracht de micro-macro-kloof te overbruggen houdt een theoretisch **model van** beschouwen van de **maatschappij** in, dat afwijkt van het model van waaruit macht, opgevat als vermogen en/of als relatie, in de maatschappij wordt bestudeerd.

Wanneer de oorsprong van macht bij de machtdrager en niet in de sociale relatie wordt gelegd, behandelt men het begrip macht vanuit een sociologisch perspectief dat te omschrijven is als egocentrisch. In deze visie ligt een starre tegenstelling tussen mens en maatschappij besloten. Zowel deze maatschappijvisie als de eruit voortkomende machtsvisie zijn sociologisch gezien te individueel en te statisch. Het onderzoek naar machtsverhoudingen, dat eerder als 'de derde weg' werd aangegeven, veronderstelt een maatschappijvisie en een machtsvisie conform het theoretisch kader van Elias, waarin begrippen figuratie en machtsbalans centraal staan<sup>2</sup>.

Elias ziet de samenleving als 'vele afzonderlijke mensen die elementair op elkaar gericht en aangewezen zijn, en die op grond van hun wederzijdse afhankelijkheden met elkaar interdependentiestrukturen of figuraties vormen met meer of minder labiele machtsbalansen'.

Uit het bovenstaande wordt het doel van het **figuratie-begrip** duidelijk.

"Het begrip dient vooral om de verhouding tussen individu en samenleving, een centraal sociologisch probleem, adequater onder woorden te brengen dan tevoren was gedaan met begrippen zoals structuur of sociaal systeem." (Wouters, 1978, p. 204)

De term 'figuratie' verwijst

"naar het vlechtwerk van onderlinge afhankelijkheden waardoor individuen of groepen individuen aan elkaar zijn gebonden en naar hun onderlinge machtsverhoudingen." (Wouters, id)

---

<sup>2</sup> vgl 'Wat is sociologie?', 1970/1971. Op p. 14-15 van dit boekje zijn uiteenlopende maatschappijvisies gevisualiseerd.

Flap en Kuiper (o.c., p. 243) wijzen erop dat 'figuratie' in het werk van Elias twee betekenissen heeft: enerzijds een vervlechting van handelingen tussen verscheidene mensen, anderzijds een netwerk van relaties tussen mensen.

De meeste onderzoekers van figuraties rijmen deze betekenissen door één of meer op elkaar gerichte handelingen van twee personen gelijk te stellen aan het bestaan van een relatie en door het netwerk van relaties tussen een groter aantal mensen gelijk te stellen aan een figuratie.

Deze vergelijkingen zijn naar mijn ervaring belangrijk. Door deze gelijkstellingen wordt het mogelijk om de stap te zetten van veelal oriënterende uitspraken in het figuratie-sociologische onderzoeksprogramma naar op het eigen probleemveld toegesneden operationalisaties. Langs deze weg worden methoden en technieken, kwalitatieve en kwantitatieve, welke niet specifiek in de figuratie-sociologie zijn ontwikkeld, vaak weer bruikbaar en nuttig. Dit geldt ook voor de eerder genoemde methoden voor de bepaling van macht en invloed.

Uitwerking van het figuratie-begrip hoeft uiteraard niet steeds via de weg van definities tot stand te komen. In het programma van figuratie-onderzoek zijn ook bijkomende hypothesen aangewezen over soorten en dimensies van figuraties, welke in verband konden worden gebracht met de harde kern van het programma, i.c. 'de mate van beschaafd gedrag'.

Zo veronderstelt Elias bijvoorbeeld de volgende verbanden ten aanzien van verschillen tussen figuraties: hoe dichter de figuraties die mensen met elkaar vormen (hoe langer de ketens van bindingen ..., hoe sterker de centralisering ..., hoe groter de omvang ...), des te beschaafder gedragen zich mensen die deel uitmaken van deze figuraties.

Van direct belang voor het door mij ondernomen onderzoek naar de besluitvorming over de toekomst van de Markerruimte zijn andere interpretaties van de harde kern van het programma. Bijvoorbeeld, hoe complexer een sociale figuratie is, des te geringer de overeenstemming tussen de resultaten van een individuele actie en de bedoelde gevolgen van een of andere actor. Daarbij is complexiteit direct afhankelijk van het aantal actores en/of groepen van actores (coalities en strata). Naar mijn mening kan vanuit deze hypothese aannemelijk worden gemaakt waarom geen van de betrokkenen in de Markerruimte in staat bleek om een finale beslissing te forceren, met name tussen 1980-1985.

Meer precies is de gang van zaken te verklaren door gebruik te maken van de **impliciete machtstheorie** in het onderhavige programma. Volgens Flap en Kuiper (o.c., p. 244) komt deze theorie erop neer dat hoe groter het machtsverschil ten gunste van iemand is, des te meer zullen de uitkomsten van zijn handelingen overeenstemmen met de door hem voorziene en ook bedoelde gevolgen. Omgekeerd is dan ook te verwachten dat de vroeger relatief machteloze bij een afname van het machtsverschil zijn eigen lot meer kan bepalen (Elias, 1939, p. 291). Zo hadden bijvoorbeeld de ingenieurs van de waterstaat in het begin van de jaren zeventig een opvallend positief machtssaldo. Zelfs toen maatschappelijke ontwikkelingen het noodzakelijk maakten het Markerwaard-project te heroverwegen (1971), produceerden de Rijkswaterstaat, in het bijzonder de Dienst der Zuiderzeewerken, in 1972 een nota waarin weliswaar de varianten voor een polder stonden

genoteerd, maar niettemin alle waterbouwkundige werken als minimaal noodzakelijk werden aangemerkt. De relatief sterke machtspositie van de ingenieurs maakte het mogelijk hun eigen beleidsterrein volledig buiten de heroverweging te plaatsen.

Omgekeerd heeft de historisch machteloze Zuiderzee-visser de noodzaak en effectiviteit van organisatie van de beroepsgroep leren zien. Mede hierdoor hebben de vissers politiek gewicht gekregen, hetgeen heeft bijgedragen aan de vermindering van het machtsmonopolie van de (civiel-)ingenieurs.

Deze voorbeelden corresponderen met een tweede bewering binnen het programma van figuratie-onderzoek, namelijk dat de macht van een persoon over anderen, zijn relatieve maatschappelijke sterkte, groter is naarmate hij meer machtsmiddelen monopoliseert. Deze bewering betekent dat machtsverdelingen, dus de machtsbalansen als resultante daarvan, kwesties van vraag en aanbod van schaarse goederen (en diensten) zijn. Als iedereen een bepaald machtsmiddel heeft, dan levert dat geen machtsvoordeel meer op; gemis ervan zal echter wel tot sociale degradatie leiden.

Ik zou hieraan willen toevoegen dat verdeling van machtsmiddelen niet als een 'zero-sum game' mag worden opgevat. Machtswinst van de één betekent niet automatisch machtsverlies van de ander. Er worden immers nieuwe machtsmiddelen ontwikkeld. Hierdoor ontstaat steeds weer nieuwe schaarste aan machtsmiddelen. Juist dat maakt machtsbalansen permanent labiel. Juist dat vormt de dynamiek in de figuratie (z.o. 1.3.1).

Het programma van figuratie-onderzoek heeft geen eenduidig pakket hypothesen over verbanden tussen soorten figuraties, machtsverhoudingen en machtsmiddelen. Gegevens voor zo'n pakket heb ik via meerdere auteurs moeten vergaren. In 1.3.1 is het resultaat hiervan als operationalisatie van 'de ontwikkeling van de machtsbalans' gepresenteerd.

Samengevat verloopt de opbouw van de hier bedoelde verbanden langs de volgende lijn van redeneren.

Figuratie is een netwerk van relaties tussen mensen. Figuraties kunnen zijn opgebouwd uit verschillende soorten relaties. Vaak berusten relaties op behoeften aan fysieke bescherming, voedsel, gezelligheid, kennis en oriëntatie, en aan solidariteit en identificering (Goudsblom, 1976).

Basis voor machtsverschillen is de beschikking over middelen waarmee behoeften van een ander bevredigd kunnen worden en de mate waarin deze ander die middelen ontbeert (Goudsblom, 1977).

In het verlengde van deze stelling zijn binnen het figuratie-onderzoek diverse machtsmiddelen onderscheiden (1.3.1). Krumrey (1977, p. 199) merkt hierbij terecht op, dat de ontwikkeling van machtsbronnen op zichzelf een proces van interdependentie is.

Zowel uit het werk van Elias en Scotson (1965/1976) als uit dat van Verrips (1978) blijkt dat een betrekkelijk hecht geïntegreerde figuratie als een machtsmiddel kan werken. Samenleven in een relatief dichte (deel-)figuratie betekent namelijk een machtsoverwicht op mensen in een andere, minder dichte (deel-)figuratie. Aldus wordt onderzoek naar sociale cohesie van belang om de ontwikkeling van machtsverhoudingen te ontwaren.

De werking van machtsmiddelen is overigens nogal figuratie-gebonden. Zo zal het bezit van een gewelddadige reputatie en de beschikking

over fysieke kracht van bijzonder belang zijn in een samenleving waarin de maffia actief is (vgl Blok, 1974). In de Markerruimtekwes- tie zijn vooral oriëntatie-, organisatie- en in mindere mate productiemid- delen als machtsmiddel ingezet.

De uitwerking van de machtstheorie in het programma van figuratie- onderzoek roept de vraag op waarom deze theorie veelal 'impliciet' blijft. De reden hiervan is vermoedelijk dat het operationeel maken van de machtstheorie het leerstuk van de interdependentie uit het programma mogelijk vervaagt of, zo men wil, incorporeert. Omge- keerd geldt dat als men de ontwikkeling van wederzijdse afhankelijk- heden in figuraties uitwerkt, de explicitering van de machtstheorie vrijwel wegebt. Deze bijzonderheid is aan de orde geweest in het door ten Have beschreven debat tussen de Swaan en van Doorn (1984).

Zoals bekend begint van Doorn zijn overzichtsartikel (1957) met de stelling: "Het begrip macht bezit alles om tot slagwoord te worden en nagenoeg niets om als wetenschappelijk werktuig te dienen." Volgens de Swaan (in het debat) geldt dit, als men het begrip macht attribueert maakt van iemand of van een binaire relatie (zie hiervoor). Dit voor- wetenschappelijk begrip macht kan slechts overwonnen worden '... doordat je je voorstelt dat het in het netwerk van afhankelijkheids- verhoudingen ..., voortdurend gedaan wordt.' En even eerder (ver- wijzend naar zijn studies over agorafobie, ongeschoolde arbeiders, en medisch regiem): '... daar worden afhankelijkheidsverhoudingen gecreëerd die naar mijn gevoelens eigenlijk de machtsvorming zelve zijn: er is daarbuiten niet iets anders.'

Interessant is het vervolgens te vernemen dat spreker veelal de voor- keur geeft aan gebruik van de term afhankelijkheidsverhoudingen boven machtsverhoudingen, omdat hij de term macht(sverhoudingen) associeert met geloof van mensen in het kunnen realiseren van hun bedoelingen. Handelingsvrijheid en autonomie van mensen zijn echter, volgens de Swaan, dermate beperkt, dat de idee reeds als misleidend gekwalificeerd moet worden. Kennelijk suggereert de term macht voor de Swaan een voluntarisme dat zich niet laat rijmen met de sociale dwang waaronder afhankelijkheidsverhoudingen tot stand komen.

Naar mijn mening moet hieraan geen absolute betekenis worden toege- kend. Immers, bij tamelijk eenzijdige afhankelijkheidsverhoudingen c.q. bijna monopolistische machtsverhoudingen (medici ten opzichte van patiënten; waterstaten eertijds ten opzichte van belastingbetalers) roept juist de asymmetrie van de machtsverhoudingen vaak 'couter- vailing powers' (Galbraith, 1984) op. Zonder erkenning van ten minste enige handelingsvrijheid van de voorheen machtelozen is zulks toch niet goed voorstelbaar. Los van de argumentatie voor de uitge- sproken voorkeur lijkt de term afhankelijkheidsverhoudingen vrijwel synoniem te zijn met machtsverhoudingen. Ook de spelmodellen van Elias (1970/1971, p. 79-113) lijken dit te ondersteunen.

### **Conclusie.**

De omschrijving van de op de figuratie-sociologie geënte methodiek van de ontwikkeling van de machtsbalans als ook mijn ervaring met de toepassing ervan in de studie van de Markerruimte-kwestie zijn voor mij aanleiding te stellen dat deze aanpak een operationeel sociaal wetenschappelijk kader kan bieden, waarmee sociaal-ruimtelijke pro- bleemsituaties op vruchtbare wijze kunnen worden bestudeerd. Aange- zien het gebruik van bestaande, maar buiten dit kader ontwikkelde methoden van meting van macht en invloed kan worden geïncorporeerd

mag de hier gevolgde aanpak als een zinvolle aanvulling op bestaande ontwerpen van onderzoek naar machtsverhoudingen worden gepresenteerd.

## 2.4 REIKWIJDTE EN RESULTATEN FIGURATIE-SOCIOLOGISCHE MACHTSTHEORIE

Aan het begin van 2.3 zijn drie redenen voor belangstelling voor de figuratie-sociologie geformuleerd. In deze paragraaf wordt gezien, of deze benadering een kader biedt om met meer inzicht naar de toekomst te kijken alsmede of er onderzoeksresultaten zijn in het figuratie-sociologisch onderzoeksprogramma die in ruimtelijke planning zouden kunnen worden benut.

De eerste kwestie betreft in feite de plaats en de reikwijdte van de figuratie-sociologie. Ik kan hier slechts summier verkennen welke beloftes de 'consequente sociologie' inhoudt voor met name de sociaal-rumtelijke planningswetenschap, de planologie. Verder dan enige kaderstellende opmerkingen zal ik niet komen.

Als poging tot synthese bouwt de figuratie-sociologie voort op eerdere, andere sociologische tradities. Afwijkend is zij door zich zo weinig mogelijk te laten onderschikken aan heersende ideologieën of geloofssystemen. De figuratie-sociologie staat kritisch tegenover de liberale strekking in handelingstheorieën, de socialistische en profetische strekking in het marxisme en de conservatieve strekking in het structureel functionalisme (Goudsblom, 1984, p. 7). 'Zo weinig mogelijk' onderschikking, want het gaat zeker niet om een abstractie van de maatschappelijke context, zoals in de bestuurs- en planningswetenschap eens werd geprobeerd (Bell 1974). In haar kritische attitude houdt de figuratie-sociologie wel rekening met de stelling dat "in sociale wetenschappen ieder levensbeschouwelijk standpunt - ook al zou het de absolute waarheid zelf vertegenwoordigen - (wordt) gezien in het licht van de machtsstrijd tussen groepen", waartoe ook de sociologen behoren (Goudsblom, 1985, p. 18)). Of men dus wil of niet, men is steeds partij in levensbeschouwelijke kwesties. Maar het kan de taak van (figuratie-)sociologen zijn te trachten betoveringen te doorbreken (Goudsblom, id, p. 20).

Bij bovenstaande plaatsbepaling ligt het accent op het element synthese. Wilterdink (1984) lijkt het aspect analyse als richtsnoer voor de plaatsbepaling van de figuratie-sociologie te nemen.

Figuratie-sociologie biedt een perspectief voor historisch-vergelijkende sociologie. In dit opzicht is zij vergelijkbaar met zowel het marxistisch en het cultuursociologisch perspectief als met het perspectief van Foucault. Elk van deze perspectieven heeft zijn eigen waardering van de sociale werkelijkheid respectievelijk: 1) uitbuiting en onderdrukking; 2) massamaatschappij met dominante bureaucratieën en individuen ten prooi aan desoriëntatie; 3) disciplinerende en beheersing. Het figuratie-perspectief zou moeizame, maar gestage vooruitgang op lange termijn veronderstellen, overigens gekoppeld aan een pessimistisch beeld van mensen en samenlevingen (Wilterdink, o.c., p. 8). De historisch-vergelijkende benadering, naast de scientistische (positivistische) en de interpretatieve, één van de hoofdrichtingen in de huidige sociologie, is onontbeerlijk voor dit vakgebied. Het meest inspi-

rerende werk in deze richting neemt problemen van de eigen tijd als startpunt en werpt daarop via de 'omweg' van historisch -vergelijkend onderzoek nieuw licht. Dit geldt voor klassieke werken (Marx, Weber), maar ook voor recentere studies als van Elias, Barrington Moore en Wallerstein (Wilterdink, o.c., p. 10-12). Voor deze studie wordt het extra interessant, wanneer de hier aangehaalde auteur de vraag stelt of onderzoek en theorievorming op historisch-sociologisch gebied niet een meer direkte, praktische relevantie zou kunnen hebben voor politiek en beleid.

Elias (1970/1971) meent dat door beter begrip van de grotendeels ongeplande en ongestuurde maatschappelijke ontwikkelingen, na toenevende distantiering van het eigen netwerk en groeiend inzicht in de structuur en de dynamiek van de ontwikkeling, deze ook beter beheerst kunnen worden. Daarmee zouden die ontwikkelingen hun ongeplande en ongestuurde karakter verliezen. Hoewel deze verwachting voor elke planner toekomstperspectief biedt, moet zij volgens Wilterdink (voorlopig) lager gesteld worden. Toch bepleit hij tegelijkertijd een nauwere verbinding van historische sociologie en toekomstkunde.

**Samengevat.** Het programma van het figuratie-onderzoek tracht een kader te bieden om bestaande betoveringen, via heersende ideologieën of geloofssystemen, te doorbreken. Als deelperspectief van de historisch-vergelijkende sociologie, georiënteerd op lange-termijn-voortgangsoptimisme tegelijk met een pessimistisch beeld van mensen en samenlevingen, beoogt het inzicht in de ongeplande en ongestuurde maatschappelijke ontwikkelingen te vergroten. Of hierdoor deze ontwikkelingen meer te plannen en te sturen zullen blijken, is vooralsnog de vraag. Ten behoeve hiervan is koppeling van het programma van onderzoek naar figuraties, en van historisch-vergelijkend onderzoek in het algemeen, aan toekomstonderzoek niettemin dienstig. Hoe die koppeling tot stand kan komen is tot op heden niet geformuleerd. Voor planners die zich oriënteren op handelen in processen ten behoeve van voortbrenging van in de toekomst bruikbare ruimtelijke structuren, is de formulering van de gevraagde verbinding van groot belang om blijvende waarde te kunnen toekennen aan de figuratie-sociologie. Ik vermoed dat een combinatie van de historisch-vergelijkende en de interpretatieve benadering mogelijkheden biedt voor ten minste een hermeneutische aanpak (hfd 3) van ex-ante evaluatie van het optreden van mensen met betrekking tot hun fysieke omgeving.

Bevat het programma van het **figuratie-onderzoek resultaten** welke nu reeds van nut zijn voor planologisch onderzoek c.q. voor concrete ruimtelijke planvorming?

Met name Flap en Kuiper (1979) hebben geprobeerd het programma van onderzoek naar figuraties te doorgronden naar problemen, harde kernuitspraken, hypothesen, bijkomende veronderstellingen, waarnemingstheorieën en onderzoeksbevindingen. Het kan niet de bedoeling zijn hier de gevonden resultaten te reproduceren. Voor een handelingswetenschap als de planologie, die op zoek is naar onderzoeksresultaten van andere wetenschappen om die ten behoeve van ruimtelijke planvorming te benutten, is een screen-test op basis van Lakatos' methodologie, zoals Flap & Kuiper die uitvoerden, in elk geval nuttig. De conclusies van genoemde auteurs (in 1979!) zijn overigens niet bijster bemoedigend. Zij constateren vooralsnog betrekkelijk weinig pro-



gressie in het programma. Anomalieën worden immuniserend verklaard. Verklaringen hebben een ad-hoc karakter. Er wordt gemikt op het verschaffen van treffende beelden, maar metaforen kunnen verklaringen niet vervangen. De inductieve strategie staat centraal, maar zonder aandacht voor wetenschapsfilosofische kritiek daarop. Definities worden niet nagestreefd, men construeert slechts attenderende begrippen. Afgrenzingscriteria blijven daardoor uit met als gevolg weinig informatieve hypothesen. Oriënterende uitspraken blijven overwegen (Flap en Kuiper, o.c., p. 257-260). Hoewel Wilterdink (1984) min of meer een overzichtsartikel maakte, gaat hij niet in op de methodologische kritiek van Flap en Kuiper. Berting (1984) doet dat evenmin, maar heeft ook anderszins weinig goeds over figuratie-sociologie in de periode 1970-1984 te melden. Met name zou in dit programma bar weinig empirisch onderzoek worden verricht, terwijl dat nu juist door Wilterdink als de sterkste zijde van de figuratie-sociologie als deel van de historisch-vergelijkende sociologie wordt gezien (o.c., p. 1).

Er is niet alleen kritiek, maar er zijn ook aanwijzingen voor de ontwikkeling van het programma geformuleerd. Eerder is al de wens tot koppeling van de figuratie-sociologie aan toekomstonderzoek naar voren gekomen.

Flap en Kuiper wijzen onder andere op het nut van meer aandacht voor individualistische handelingstheorieën in relatie tot de te impliciet gebleven machtstheorie, en voor modellen van complexe aanvangsvoorwaarden. Immers, dat mensen verschillende figuraties met elkaar kunnen vormen, houdt een terechte correctie in op de veronderstelling, dat het sociale leven steeds in een marktsituatie plaatsvindt waarin individuen absoluut autonoom beslissen en handelen; een veronderstelling, die in sommige rationele handelings- en gedragstheorieën gemaakt wordt. Hierin ligt mijns inziens ook het belang van de figuratie-sociologie voor de sociaal-ruimtelijke wetenschap, de planologie. Te vaak wordt immers zowel in de planvorming, als in de plannen een mate van vrijheid der betrokkenen verondersteld welke in het sociale leven veelal niet bestaat. Zou geen of nauwelijks enige mate van vrijheid mogen worden verondersteld, zoals de Swaan in het eerder geciteerde debat lijkt te willen aangeven, dan wordt planning een volledig onmogelijke en dus overbodige activiteit. De machtstheorie, toegepast in empirisch onderzoek, kan echter tonen dat mensen in een figuratie of dat deel-figuraties nieuwe machtsmiddelen verwerven, waardoor machtsbalansen kunnen verschuiven zodat ruimte ontstaat voor vernieuwingen. Anderzijds is het besef van de complexiteit van de aanvangsvoorwaarden van belang voor een realistische beschouwingswijze als betrokkene in een figuratie dan wel als onderzoeker van de ontwikkeling van een figuratie.

Voor de planoloog is het besef van het bestaan van figuraties op twee niveaus van belang:

- de gebieden waarvoor planologen plannen ontwikkelen zijn steeds basis voor het ontstaan van nieuwe figuraties met allerlei machtsbalansen. Dit geldt evenzeer voor nieuwbouwwijken als voor bestaande buurten, voor stad en platteland en zelfs voor watergebieden waar ingrijpende veranderingen gaande zijn. Het gaat erom dergelijke ontwikkelingen en hun effecten te begrijpen.
- het ontwikkelen van ruimtelijke plannen is op zich ook een vorm van samenleven, waarin afhankelijkheids- en machtsverhoudingen

tussen de betrokkenen (bewoners, gebruikers, gemeente, bouwondernemers, grondeigenaren en vele andere) worden gecreëerd. Zij vormen gezamenlijk in het planvormingsproces een figuratie in ontwikkeling.

In het onderzoek naar de besluitvorming over bijvoorbeeld de toekomst van de Markerruimte kan het dilemma van gedetermineerdheid en vrijheid als een empirisch en theoretisch probleem worden ervaren. Figuraties blijken tegelijkertijd mogelijkheden tot handelen te geven en grenzen aan handelingen te stellen. Of zoals Flap en Kuiper in navolging van Elias (1939; 1970) formuleren (o.c., p. 260): "Zowel 'vrijwillig' als 'gedetermineerd' gedrag valt te verklaren met behulp van het figuratieve programma: de ene figuratie biedt nu eenmaal aan een persoon of groep meer mogelijkheden tot manipulatie dan een andere figuratie."

Ook een derde aanwijzing van Flap en Kuiper lijkt van belang. Het merendeel van de onderzoeken in het figuratieve programma zou niet overtuigen, omdat ze niet voldoende vergelijkend opgezet en uitgevoerd worden, en omdat ze een nogal kwalitatief karakter hebben. Gesuggereerd wordt toch vooral gebruik te maken van meer kwantitatieve methoden zoals die bijvoorbeeld op het gebied van de sociale netwerk-analyse zijn ontwikkeld.

In mijn onderzoek heb ik de resultaten van de beschrijvende analyse, van de kwestie van de Markerruimte gerelateerd aan eerdere besluitvormingsprocessen in het kader van de Zuiderzeewerken alsook aan recente besluitvormingsprocessen voor andere grote infrastructurele projecten. De uniciteit van de casus in deze studie is daardoor gerealiseerd. Eerder bleek er sprake van continuïteit en congruentie. Mijn aanpak daarbij was overigens kwalitatief. Mochten Flap en Kuiper hebben willen aansturen op verdere toepassing van bijvoorbeeld de graph-theorie in onderzoek naar sociale netwerken c.q. figuraties, dan lijkt dat vooralsnog geen gevolg te hebben gehad. Zo was bijvoorbeeld geen van de bijdragen aan het congres "Netwerken rond het openbaar bestuur" (Ver. voor Bestuurskunde, 1983) aan kwantitatieve aanpakken gewijd. Van de noodzaak van een kwantitatieve aanpak ben ik niet overtuigd. Ook al niet, omdat een werkgroep van de Orde van Organisatiedeskundigen en -adviseurs (OOA) in staat is gebleken langs kwalitatieve weg een heldere en controleerbare analyse van het politieke netwerk rond de besluitvorming over het wel of niet afsluiten van de Oosterschelde te presenteren (1981).

### **samenvatting**

Vanuit planologische optiek is er belangstelling voor benutting van een figuratie-sociologische benadering, teneinde aanpakken voor beleidsanalyse en marktonderzoek te vernieuwen c.q. aan te vullen. Globaal is onderzocht op welke punten het programma voor figuratie-onderzoek zinvol kan worden benut. Het figuratie-begrip, model voor kennis van complexe aanvangsvoorwaarden, en de impliciete machtstheorie lijken een kader voor analyse van het (ruimtelijk) handelen te kunnen bieden alsmede te kunnen verhelderen waar de grenzen voor het (ruimtelijk) handelen liggen.

Nader onderzoek is gewenst naar de mogelijkheid de figuratie-sociologie als perspectief voor een gecombineerde historisch-vergelijkende en interpretatieve benadering te koppelen aan werkwijzen in de toekomstkunde. Het is te vroeg te speculeren dat ooit langs deze weg de ongeplande en ongestuurde maatschappelijke ontwikkelingen meer beheersbaar zullen worden. Voorzover in hoofdstuk 15 door

mij gekeken wordt in de toekomst van de Markerruimte, moet dan ook worden bedacht dat een en ander geldt onder bestudeerde omstandigheden, en dat er geen uitspraken over de beheersbaarheid van de ontwikkeling kunnen worden gedaan.

# ONTWIKKELING VAN DE MACHTSBALANS: EEN ONDERGEWAARDEERDE BENADERING IN BELEIDSANALYSE

## 3.1 INLEIDING

Beleidsanalyses en evaluatie-onderzoek kunnen variëren naar type, naar gebruikt perspectief en naar opzet van onderzoek. Naar mijn mening geeft onderzoek naar de ontwikkeling van machtsrelaties tussen mensen in een samenleving inzichten die van belang zijn bij het beoordelen van succes en falen van overheidsoptreden. Omdat kwesties van succes en falen van overheidsoptreden centraal object zijn van beleidsanalyses, evaluatie- en implementatie-onderzoek (Hoogerwerf, red., 1983) is de benadering van de ontwikkeling van de machtsbalans waarschijnlijk van belang op dit terrein van onderzoek.

In dit hoofdstuk licht ik de methodologische positie van de benadering van de ontwikkeling van de machtsbalans toe te midden van andere perspectieven in beleidsanalyses. Ik zal het belang van deze positie verduidelijken door de resultaten van een door mij verricht empirisch onderzoek te presenteren waarin 48 Nederlandse beleidsstudies op het gebied van ruimtelijke ordening en infrastructurele werken in de periode 1975-1983 zijn doorgelicht op methodologische en onderzoekstechnische aspecten.

De conclusie zal zijn dat er niet alleen behoefte is aan meer beleids-evaluerend onderzoek vanuit het machtsperspectief en de ontwikkeling van de machtsbalans in het bijzonder, maar ook dat de in deze studie gebruikte expliciet kwalitatieve en interpretatieve onderzoeksmethoden weliswaar normatief laag gewaardeerd worden maar in de praktijk veelvuldig worden toegepast.

## 3.2 SUCCES EN FALEN VAN OVERHEIDSOPTREDEN: OBJECT VAN BELEIDSANALYSE

Met name na 1945 zijn de taken van de overheid en de instrumenten om die taken uit te voeren enorm toegenomen. Hierdoor is de verzorgingsstaat tot stand gekomen. Echter, onder invloed van de economische recessie (eind jaren '70 - begin jaren '80) bleken de diensten van de verzorgingsstaat niet langer betaalbaar. Tegelijkertijd namen veel mensen de politieke houding aan dat de staat te veel invloed had in de samenleving. Kortom, het bestuur en de financiering van de verzorgingsstaat waren moeilijk geworden zowel in technisch als in politiek opzicht.

Bij toenemende schaarste aan openbare middelen echter begrijpt de overheid, met name op het nationaal niveau, dat zij meer kennis nodig heeft van de effecten van haar beleidsvorming. Welk deel van het beleid heeft succes, welk deel faalt?

Met name politicologen en bestuurskundigen krijgen financiële en organisatorische middelen om onderzoeksprogramma's uit te werken op het gebied van beleidsanalyse, beleidsimplementatie en beleidsevaluatie (Korsten en Potman, 1985). Het eerste doel van onderzoek is de invloed van het overheidsbeleid vast te stellen en te verklaren. Vervolgens dient het effect ervan gewaardeerd te worden. Overheidsoptreden wordt succesvol geacht als het gekenmerkt kan worden als effectief en efficiënt en als het zoveel mogelijk vrijheid laat voor de burgers. Falend overheidsoptreden wordt gekenmerkt door ineffectiviteit en inefficiëntie en komt tot stand onder dysfunctionele dwang (Hoogerwerf, 1983).

Ik zou willen benadrukken dat de kwestie van de invloed van het overheidsoptreden niet alleen gericht moet worden op uitgevoerd beleid en de uitstraling ervan (ex-post evaluatie) noch louter moet worden verklaard na beschouwing van de wijze van implementatie, maar ook door de wijze te bezien waarop het beleid wordt geproduceerd (ex-ante evaluatie). Enige goede redenen hiervoor zijn mijns inziens:

1. het onderzoek wordt van meer belang voor (ruimtelijke) planners;
2. de werking van de 'wet van beleidsaccumulatie' wordt eerder geremd (In 't Veld, 1982: vermijden dat schaarse beleidsmiddelen worden ingezet voor niet succesvol beleid);
3. het onderzoek wordt in het bijzonder van belang voor het verkrijgen van informatie over lange-termijn beleidsvormingsprocessen (b.v. over infrastructurele projecten).

Vandaar dat vragen naar de invloed van overheidsbeleid een analyse eist van het volledige beleidsproces. Alleen dergelijk onderzoek kan waarschijnlijk blootleggen wanneer het proces leidt tot succes dan wel tot falen.

### 3.3 TYPEN BELEIDSANALYSE

Beleidsanalyse is vooral ontwikkeld als een beleidsinstrument. Het idee bestond dat beleidsanalyse zou kunnen helpen om beslissingen van hogere kwaliteit te nemen. Beleidsanalyse werd daarom een geschikt instrument geacht bij advieswerk. De resultaten van dit prescriptieve type beleidsanalyse waren echter teleurstellend.

Beleidsanalyse is niet alleen een instrument om tot kwalitatief betere besluitvorming te komen, maar ook en misschien wel vooral een wetenschappelijke prestatie (Ringeling, 1983). Om dit te kunnen uitleggen is het belangrijk vier typen beleidsanalyse te onderscheiden: (1) analytische; (2) empirische; (3) normatieve en (4) prescriptieve beleidsanalyse.

#### (1)

In de analytische beleidsanalyse wordt speciaal aandacht besteed aan de beleidszorg, d.w.z. het verband tussen het nagestreefde doel en de middelen die daartoe worden gebruikt. De resultaten van dergelijk

onderzoek zijn twijfelachtig, omdat de vooronderstelling van dit onderzoek is dat er in het officiële beleid een rationeel verband bestaat, er een logische consistentie is tussen doelen en middelen. De benadering onderwaardeert in feite politieke rationaliteit, d.w.z. datgene wat rationeel is voor het behoud van de machtspositie van (een groep van) beleidsvoerders.

Een andere twijfelachtige vooronderstelling in deze benadering is de idee dat een beleidsvoerder op een zodanige wijze kan werken dat hij werkelijk de sociale context stuurt.

(2)

De empirische benadering stelt vragen bij de laatste vooronderstelling in de analytische benadering. De empirische benadering verklaart succes en falen van overheidsoptreden niet uit complicaties in de logische consistentie tussen doelen en middelen, zoals die worden geformuleerd en doorgezet door de beleidsvoerders. Integendeel, de beleidsvoerders kunnen zaken in het geheel niet bepalen zoals zij zouden willen. Zij worden geacht onder aanhoudende invloed te staan van sociaal-economische en politieke variabelen zowel binnen als buiten het politieke systeem. Deze factoren werken als hindernissen voor rationele beleidsvoering tijdens de fasen van implementatie alsook bij het beoordelen van de uiteindelijke resultaten.

(3)

De normatieve beleidsanalyse veronderstelt het bestaan van een samenhang tussen politieke waarden en de inhoud van het beleid.

Deze samenhang kan op twee manieren worden bereikt:

- a) de omvorming van politieke waarden en normen (door politici en door beroepsbeoefenaren op een bepaald terrein van de politieke theorie) in politieke doelen;
- b) de beginselen van verschillende politieke theorieën kunnen worden gebruikt als maatstaven voor de evaluatie van een bepaald beleid.

Daarnaast kunnen ook bepaalde beleidsinstrumenten worden beoordeeld in een normatieve beleidsanalyse. Men onderzoekt dan hoe de keuze en het gebruik van bepaalde instrumenten in verband staan met bepaalde politieke waarden. Bijvoorbeeld, kunnen bepaalde nieuwe wetten een indicatie geven van toenemende rechtvaardigheid in een samenleving?; kan planning een indicatie zijn voor het feit dat de overheid toekomstgericht en rationeel bezig is?

(4)

In de aanhef van deze paragraaf zijn enige opmerkingen gemaakt over de prescriptieve beleidsanalyse. Ofschoon beleidsanalyse niet alleen wordt verricht om problemen te helpen oplossen, is het element van beleidsadvisering er wel steeds onderdeel van.

Toch kan prescriptieve beleidsanalyse niet tot resultaten leiden als niet ten minste één van de drie hiervoor genoemde typen ook wordt toegepast.

De eerste conclusie die vanuit een wetenschappelijke optiek kan worden getrokken is, dat beleidsanalyses op ten minste vier alternatieve wijzen kunnen worden uitgevoerd.

Verder is het tamelijk zeker dat uitvoering van alleen een doel-middel analyse, die centraal staat in het analytische type, weinig vruchtbaar is. Hetzelfde kan worden gesteld voor de prescriptieve analyse.

Enerzijds kunnen verschillende typen beleidsanalyses, vooropgesteld dat zij in nauwe samenhang worden ontwikkeld, inzicht verschaffen in beleidsvorming en beleidsimplementatie alsook in geschikte beleidsinstrumenten; vanuit dit gezichtspunt kunnen zij tevens een geschikte basis zijn voor beleidsadvisering. Anderzijds is beleidsanalyse altijd slechts een relatief beleidsinstrument. Want beleidsanalyse heeft steeds te maken met tal van methodische en technische beperkingen, waarvan sommige hierna aan de orde zullen komen. Daarom is het mijns inziens niet realistisch om te verwachten dat er vaste regels, alomvattende theorieën of gestandaardiseerde toepassingswijzen zijn waardoor vele problemen in de verzorgingsstaat, of meer in het bijzonder in de ruimtelijke probleemsituaties, kunnen worden opgelost met behulp van dit wetenschappelijk instrument.

### **3.4 PERSPECTIEVEN IN DE BESTUDERING VAN SUCCES EN FALEN VAN OVERHEIDSOPTREDEN**

Wanneer men bekend is met het bestaan van verschillende typen beleidsanalyse voor de bestudering van succes en falen van overheidsoptreden, betekent dat niet dat men ook weet vanuit welke perspectieven dat overheidsoptreden wordt gezien. In de vorige paragraaf is nog maar een perspectief naar voren gekomen namelijk het doel-middel perspectief (1). Hier zou ik nog drie andere perspectieven willen opvoeren:

2. de beschouwing van overheidsactiviteiten vanuit het perspectief van verwachtingen en voorspellingen gebaseerd op wetenschappelijke theorieën of op resultaten van elders verricht empirisch onderzoek betrekking hebbend op hetzelfde beleidsveld;
3. het perspectief van de ontwikkeling van machtsverhoudingen;
4. het perspectief van de verantwoordelijkheid van de overheid om bepaalde politieke beginselen te beschermen.

Een paar opmerkingen kunnen duidelijk maken wat de oorsprong en de betekenis zijn van deze perspectieven in het licht van de studie van succes en falen van overheidsactiviteiten.

(1)

Het doel-middel perspectief lijkt onmiddellijk duidelijk: als de overheid haar hulpmiddelen zo gebruikt dat zij haar doelen verwezenlijkt, is zij succesvol; zo niet, dan faalt zij.

Hiervoor is al opgemerkt dat dit perspectief ervan uitgaat dat beleidsvoering een rationeel proces is. Aan dergelijke beleidsrationaliteit kan echter ernstig worden getwijfeld. Daar komt bij dat er steeds een diepgaande methodologische discussie zal blijven bestaan over de werkelijke mogelijkheden om pure causale relaties op te sporen als dewelke worden verondersteld te bestaan in het doel-middel schema.

Een tweede twijfelachtige vooronderstelling in het doel-middel perspectief is het idee dat de overheid er altijd op uit is problemen op te lossen. Het is echter een bekend feit dat politieke en bestuurlijke rationaliteit lang niet altijd identiek zijn met beleidsrationaliteit i.e. met het oplossen van problemen.

Een derde belangrijke vooronderstelling is het idee dat alle leden van een samenleving consensus hebben over de noodzaak en het nut van het scheppen van maatschappelijke oplossingen door middel van collectieve actie. Zo'n optimistische perceptie van de bereidheid van alle mensen is uiteraard niet erg realistisch. Maar toch is het bij gebruik van dit perspectief noodzakelijk de gevolgtrekking te maken, dat de realisatie van bepaalde doelen met zekerheid het gevolg is van de doeltreffendheid van een bepaald beleid. Dergelijke kritiek op de vooronderstellingen van het doel-middel perspectief zijn uiteraard een startpunt voor de introductie van andere perspectieven.

(2)

Het tweede perspectief is echter nog niet een reactie op reeds genoemde kritiek, maar op een ander bezwaar van het doel-middel perspectief. Dit bezwaar betreft het vastleggen van het bereiken van beleidsdoelen door formele doeleinden als de voornaamste criteria te gebruiken. Officiële doelen zijn echter niet altijd werkelijke doelen. Bovendien worden officiële doelen meestal zo abstract geformuleerd, dat het bereiken ervan slechts met de grootste moeite kan worden gemeten. Daarnaast zijn soms de doelen onrealistisch hoog of laag en worden ze vaak gewijzigd na veranderde voorkeuren of zijn ze tegenstrijdig.

Bij de bestudering van de invloed van het overheidsoptreden vermijdt het tweede perspectief het gebruik van de officiële, formele beleidsdoelen. Integendeel zelfs, het is een manier van beleidsevaluatie zonder de doelen erbij te betrekken: 'goal free evaluation' (Patton, 1978). De officiële doelen worden dus niet vervangen door die van de evaluator (wat inderdaad gevaarlijk zou zijn), maar deze optiek gebruikt helemaal geen doelen, zij leidt evaluatie-criteria af uit verwachtingen. Als deze verwachtingen zijn gebaseerd op wetenschappelijke theorieën of resultaten van elders verricht empirisch onderzoek, zijn de verwachtingen in feite voorspellingen.

Aldus wordt het tweede perspectief interessant voor planners die scenario's voor de toekomst maken, omdat hun producten gebruikt kunnen worden in beleidsanalyses waarbij op basis van de hier besproken optiek wordt gewerkt (ex-ante evaluatie zonder uit te gaan van doelen).

(3)

Gebruik van het perspectief van de ontwikkeling van machtsrelaties in beleidsanalyses is vooral een reactie op de veelvuldig toegepaste eerste twee perspectieven. Deze veronderstellen beide a priori dat de overheid steeds bezig is met het oplossen van maatschappelijke problemen.

Aan de ene kant staat daar tegenover, dat bepaalde sociale problemen zonder overheidsinterventie, dus met zelf-help activiteiten, worden opgelost. Aan de andere kant is ook vaak gesignaleerd, dat de hoeveelheid erkende sociale problemen toeneemt ondanks de activiteiten van overheidsinstanties.

Als het waar is dat de perceptie van de overheid als 'problem shooter' nauwelijks reëel is, waarom dan niet ook de normatieve en empirische aspecten van dit idee herzien?

Om overheidsactiviteiten te begrijpen, te verklaren en wellicht ook enigszins te kunnen voorspellen biedt het derde opgevoerde perspectief, dat van de ontwikkeling van de machtsverhoudingen, mogelijk een alternatief.



Beschouwing van het overheidsoptreden vanuit de **ontwikkeling van machtsverhoudingen** is gefundeerd op ten minste de volgende elementen:

- de basis van constitutionele democratieën (staatsrechtelijke grondslag);
- de oriëntatie van de pluralistisch georganiseerde overheid;
- het bestaan van 'gesloten circuits', de nauwe band tussen de vierde en de vijfde macht in diverse beleidsvelden.

Ter toelichting het volgende. In plaats van orientatie op het oplossen van maatschappelijke problemen zijn volgens constitutionele normen de activiteiten van overheidsorganen in een democratische staat gericht op het in stand houden van het machtsevenwicht tussen de voornaamste structurele delen van de staat, namelijk de wetgevende, de uitvoerende en de rechtsprekende macht. Door handhaving van dit evenwicht is het mogelijk te vermijden dat één van deze 'machten' de kans krijgt zijn macht te misbruiken en daarmee de continuïteit van de democratie in gevaar te brengen.

Door te benadrukken dat overheidsactiviteiten vooral gericht zijn op en effecten hebben op de formele interne machtsstructuur van de staat, wordt tegelijkertijd het pluralisme binnen de overheidsorganisatie als pijler van het machtsperspectief geïntroduceerd. Er bestaat niet langer één ongedeelde overheid. Integendeel. De overheid moet worden opgevat als een organisatie die gefragmenteerd is in vele instellingen. Van deze instellingen wordt verondersteld dat zij, ten minste gedeeltelijk, concurreren met andere overheidsinstellingen ten gunste van hun eigen machtspositie.

Het pluralisme is niet alleen interessant met betrekking tot overheidsinstellingen, maar ook tot individuele bestuurders en topambtenaren. Deze mensen zijn, zowel binnen als buiten de eigen organisatie, vertegenwoordigers van hun eigen bureau of afdeling. Als zodanig zijn zij in voortdurende competitie om een betere persoonlijke machtspositie te bereiken. Hun activiteiten kunnen dan ook zeer wel worden geanalyseerd, begrepen, verklaard en geëvalueerd via het machtsperspectief. Vanuit dit perspectief is overheidsoptreden dus primair resultante van 'countervailing powers' (Galbraith, 1967, 1983) binnen de overheidsstructuur.

Daarnaast bestaat er een sterke band tussen overheidsinstellingen en hun individuele vertegenwoordigers enerzijds en individuen, belangengroepen en particuliere organisaties in de samenleving anderzijds. In feite wordt veel concurrentie binnen de overheid gevoed en gesteund door druk vanuit de samenleving, in het bijzonder van bepaalde belangengroepen. Op grond hiervan kan succes en falen van overheidsactiviteiten in het algemeen worden begrepen en gemeten vanuit de wijze, waarop overheidsinstellingen en hun topfunctionarissen in staat blijken hogere interne machtsposities te verwerven en vanuit de mate waarin zij beslissingen weten te realiseren die ten gunste zijn van hun eigen aanhang in de samenleving.

Opgeteld vormen de bovenstaande drie elementen grondslag voor beschouwing van overheidsoptreden vanuit het perspectief van de ontwikkeling van machtsverhoudingen. Als zodanig vormen zij een gewenste aanvulling op perspectieven welke tot nu toe in beleidsanalyses werden benut (Aquino, 1983, Goverde, 1985).

(4)

Het vierde perspectief - beschouwing van de activiteiten van de overheid vanuit het idee dat zij tot taak heeft bepaalde politieke waarden (gelijkheid, vrijheid, solidariteit, rechtvaardigheid, ...) te steunen - is reeds in hoofdzaak beschreven als het normatieve alternatief van beleidsanalyse (3.3).

Waarschijnlijk is de werkelijke waarde van dit perspectief dat vanuit deze abstracte beginselen bepaalde interessante uitgangspunten en criteria kunnen worden afgeleid - in politieke, niet in logische zin -, die kunnen worden gebruikt voor evaluatie van het overheidsbeleid op een wijze die afwijkt van die van de officiële beleidsvoerders: dus externe beleidsanalyse. Het voornaamste voordeel van dit perspectief is dat 'externalities', zowel gewenste als ongewenste effecten in een vroeger stadium opvallen dan wel zichtbaar worden voor het publiek. Een tweede voordeel van dit perspectief is dat het de kans biedt om te discussiëren over de politieke en ideologische basis en waarden van de beleidsinstrumenten (wetgeving, planning, onderhandeling, coördinatie). Dergelijke discussies kunnen speciaal van belang zijn wanneer de overheid grote organisatorische hervormingen op touw zet.

### **samenvatting**

Ten behoeve van bestudering van het succes en falen van overheids-optreden zijn vier perspectieven geformuleerd.

Het doel-middel perspectief moet in het bijzonder kritisch worden bekeken, omdat de onderzoeksresultaten slechts na aanvaarding van verstrekkende vooronderstellingen positief kunnen worden beoordeeld. Het tweede perspectief - evaluatie op basis van wetenschappelijke voorspellingen - biedt twee voordelen: 1) criteria worden niet langer afgeleid van officiële doelen; 2) ex-ante evaluatie wordt opgenomen in de studie van de effecten van overheidsactiviteiten.

De ontwikkeling van machtsverhoudingen - het derde perspectief - geeft een alternatief voor het axioma dat overheidsactiviteiten moeten worden beschouwd als acties gericht op het oplossen van problemen. Het laatste perspectief benadrukt, dat de overheid politieke basiswaarden moet ondersteunen en handhaven. Dit biedt mogelijkheden voor externe beleidsevaluatie, d.w.z. evaluatie vrij van denken over doelen en middelen zoals daarover binnen de overheid wordt gedacht.

Natuurlijk kunnen deze vier perspectieven theoretisch worden gerelateerd aan de vier typen beleidsanalyse. Door de wederkerige verbanden te beschrijven tussen de gepresenteerde typen beleidsanalyse en de perspectieven zou gemakkelijk kunnen worden aangetoond, dat een alomvattende studie van succes en falen van overheids-optreden het benutten van al deze ingangen vergt. Maar tegelijkertijd moet worden erkend dat dergelijk onderzoek in de praktijk niet goed uitvoerbaar is.

Teneinde informatie te verzamelen over welke typen en perspectieven van beleidsanalyse op het gebied van ruimtelijke ordening en infrastructuur extra aandacht behoeven in toekomstig beleidsonderzoek, heb ik relevante studies vanuit deze methodologische gezichtspunten doorgelicht (3.6).

### 3.5 ONDERZOEK-ONTWERPEN VOOR DE BESTUDERING VAN SUCCES EN FALEN VAN OVERHEIDSOPTREDEN

Ofschoon iedereen wel een mening heeft over overheidsactiviteiten, kan alleen het gebruik van wetenschappelijke methoden resulteren in valide, representatieve, nauwkeurige en volledige waardering van overheidsbeleid. Hiertoe zijn tal van wetenschappelijke methoden ontwikkeld. Met name wetenschappers in de USA hebben een aanhoudende stroom publicaties geproduceerd over methoden en technieken in evaluatie-onderzoek<sup>3</sup>. In Nederland bestaan echter ook interessante overzichten<sup>4</sup>.

Bij het bestuderen van deze literatuur ontdekte ik drie belangrijke thema's in de discussies:

1. evaluatie-onderzoek en de strikte toepassing van de (positivistische) empirische wetenschappelijke methode (Scheerens, 1983);
2. de ontdekking van een continuüm in ontwerpen voor evaluatie-onderzoek;
3. de relatie tussen evaluatie-onderzoek en beleidsprocessen.

---

<sup>3</sup> Voor een oriëntatie in de USA-literatuur op het gebied van beleidsanalyse en evaluatie-onderzoek zie bijvoorbeeld:

- Caro, F.G. (ed), *Readings in Evaluation Research*, NY, 1971
  - Glaser, B.G. & Strauss, A.L., *The discovery of grounded theory. Strategies for Qualitative Research*, Chicago, 1967
  - *Evaluation Studies, Review Annual*, vol 1-7-(1975-1982), Sage, 1982
  - Bennett, C.A. and Lumsdaine, A.A. *Evaluation and Experiment*, NY, 1975
  - Nakamoto, Takuya, *The changing field of evaluation*, AIP, 1982
  - Patton, M.Q., *Utilization focused evaluation*, Beverly Hills, 1978
  - id, *Qualitative evaluation methods*, Beverly Hills, 1980
  - Rossi, Peter H. and Freeman, Howard E., *Evaluation. A systematic approach* (1e dr. 1979), Beverly Hills, 1982
  - Suchman, E.A., *Evaluative research: principles and practice ...*, NY, 1967
  - Weiss, C.H., *Evaluation research in the political context*, ES, 1975
- Een zeer speciaal boek is Smith, Nick L. (ed), *Metaphors of Evaluation; sources for new methods*, BH/London, 1981 (innovatieve methoden verzameld uit vakgebieden als journalistiek, advocatuur, architectuur, literatuur en filmkritiek, ...).

<sup>4</sup> In Nederland hebben de volgende auteurs goede overzichten verschaft van methodologische en technische aspecten van beleidsanalyse en evaluatie-onderzoek, speciaal op het terrein van de ruimtelijke ordening:

- Doorn, J. v. en F. v. Vught, *Planning; methoden en technieken voor beleidsondersteuning*, Amsterdam/Assen, 1978
- Voogd, J.H. et al, *Multikriteria-methoden voor ruimtelijk evaluatie-onderzoek*, PSC-TNO, 1980
- Voogd, J.H., *Het gebruik van multikriteria-evaluatie in de ruimtelijke planning*, PSC-TNO, 1980
- Centrum voor Milieukunde (RU Leiden), *Beoordelingsmethoden, theorie en praktijk, deelstudie 13 v.d. serie Milieueffectrapportage*, 1982

Hier concentreer ik me op thema 2, omdat ik deze onderzoeksontwerpen als variabelen heb gebruikt bij het doorlichten van Nederlandse beleidsstudies (3.6).

Wel merk ik op dat, afhankelijk van de mate waarin een auteur wenst te werken met alle criteria van elke wetenschappelijke methode (thema 1), er een sociologie van evaluators is te schrijven. Onder evaluators blijken er dan twee 'scholen':

1. evaluators die zoeken naar (quasi-)experimentele en kwantitatieve oplossingen voor tal van technische problemen in evaluatie-onderzoek: geïnspireerd door de natuurwetenschappen;
2. de 'nieuwe', 'kwalitatieve' evaluators die zich voornamelijk laten inspireren door verschillende benaderingen in de menswetenschappen.

Globaal beschouwd loopt dit onderscheid in scholen van evaluators parallel met de twee visies op beleidsevaluatie, de rationalistische en de hermeneutische, die van Vught (1984, (1), (2)) heeft gepresenteerd. Natuurlijk hebben de 'scholen' hun voorkeuren met betrekking tot de ontwerpen van evaluatie-onderzoek, waarvan het continuüm hierna wordt geschetst.

In het algemeen, gaande van categorie 1 naar 7 in het continuüm van onderzoeksontwerpen, worden de axioma's van de 'klassieke' wetenschappelijke methode achtereenvolgens verlaten. Maar niettemin moet onderzoek bij de ontwerpen vallend onder bijvoorbeeld 6 en 7 voldoen aan strikte voorwaarden. In feite kan een gebrekkig uitgevoerd hoog gekwalificeerd onderzoeksontwerp slechter zijn dan een goed uitgevoerd lager gekwalificeerd ontwerp.

Het continuüm van evaluatie-onderzoeksontwerpen ziet er als volgt uit:

- (1) evaluatie-onderzoek gehaseerd op publiekelijk voorbereide en heldere criteria en standaards (winst en verlies zijn op voorhand duidelijk);
- (2) experiment (aanwezigheid controle-groep, meting verschillende tijdstippen, gelijkwaardigheid experiment- en controlegroep);
- (3) quasi-experimentele benaderingen (inclusief diverse mogelijkheden voor sub-ontwerpen);
- (4) niet-experimentele analyse van causale relaties;
- (5) ontwerpen waarin het gebruik van kwalitatieve onderzoeksmethoden wordt geaccepteerd;
- (6) ex-post evaluatie-onderzoek (geen formulering van criteria vooraf; vandaar dat de beleidsanalyse retrospectief van aard is);
- (7) informatieverzameling in een ontwerp dat slechts semi-onderzoeksmatig kan worden genoemd (administratieve controle, 'monitoring', routine-evaluatie).

Het is hier onmogelijk om alle voor- en nadelen van deze onderzoeksontwerpen samen te vatten. Toch valt gemakkelijk in te zien dat in de relatie tussen evaluatie-onderzoek en beleidsvorming strikte of klassieke onderzoeksontwerpen, d.w.z. die veel wetenschappelijke condities inhouden, niet kunnen worden gebruikt in beoordeling van beleidsprocessen die vrijwel niet op rationele wijze worden afgehandeld (d.w.z. geen duidelijke fasering van het proces; geen duidelijke doeleinden; geen duidelijke doelgroep, etc.). De zwakke punten van andere perspectieven in het algemeen en die van het doel-middel perspectief in het bijzonder hebben direct invloed op de uitvoerbaarheid van de 'hoger' gekwalificeerde ontwerpen in evaluatie-onderzoek.

Gegeven het feit dat de situatie die moet worden geëvalueerd meestal de keuze van het onderzoeksontwerp beïnvloedt, is het waarschijnlijk vruchtbaar geen definitieve positie in te nemen ten aanzien van de thema's 1 en 2, en dus ook niet ten aanzien van de scholen van evaluators; beter is het in deze gevallen een pragmatische benadering aan te nemen.

### **3.6 NEDERLANDSE BELEIDSANALYSES EN EVALUATIE-ONDERZOEK OP HET TERREIN VAN RUIMTELIJKE ORDENING EN INFRASTRUCTURELE WERKEN (1975-1983)**

In deze paragraaf presenteer ik kort enige resultaten van een door mij uitgevoerd empirisch onderzoek, waarin 48 beleidsanalyses en -evaluaties werden doorgelicht op de volgende variabelen: type beleidsanalyse, de gebruikte perspectieven, het tijdstip van evaluatie (ex-ante/ex-post), de oorsprong van de criteria (intern/extern) en de gebruikte onderzoeksontwerpen. Appendix A geeft de lijst van de bestudeerde studies alsmede de samengevatte resultaten.

De studies zijn allemaal producten van Nederlandse evaluators op het gebied van ruimtelijke ordening en de beleidsvoering inzake infrastructuurle werken. De periode 1975-1983 is met name gekozen omdat in die tijd vooral onder politicologen veel gedebatteerd werd over theoretische aspecten van beleidsanalyses (Hoogerwerf, 1972/1977; In 't Veld-Langeveld, 1974; Rosenthal, 1979; Klaasen en Weehuizen, 1981; van Vught, 1982; Ringeling, 1983).

De analyses en evaluaties betroffen alle het optreden van Nederlandse overheidsinstellingen, echter wel op verschillende bestuursniveaus (17 nationaal; 7 regionaal; 8 lokaal; 9 meer dan één bestuursniveau betreffend en 7 studies golden overheidsoptreden op de genoemde beleidsterreinen in het algemeen). De meerderheid van de studies was analytisch opgezet. Slechts twee studies verenigden de vier onderscheiden typen in deze. Vijf studies impliceerden drie typen beleidsanalyses. Past men andere ingangen op deze zeven studies toe, dan ontwaart men toch weer grote verschillen. Vijf van de zeven waren ex-post evaluaties, de andere twee evalueerden een lopend beleidsproces.

In 14 studies (bijna 30%) werd alleen het doel-middel perspectief gebruikt. Geen van de studies werkte vanuit alle vier genoemde perspectieven. Acht maal werden drie perspectieven benut, achttien maal twee perspectieven. In de helft van de studies waarin het doel-middel perspectief werd gebruikt (30) geschiedde dit in combinatie met een ander perspectief. In die gevallen begrepen de evaluators kennelijk dat het doel-middel perspectief onder flinke kritiek stond en dat gebruik van andere perspectieven hun onderzoek vruchtbaarder kon maken.

Geconstateerd mocht worden dat steeds vaker (Snel, 1981; Aquina, 1983; Arts, 1983; Bressers, 1983; Derksen et al, 1983; Leemans-Geers, 1983) de wenselijkheid van bestudering van overheidsactiviteiten vanuit het perspectief van de ontwikkeling van de machtsrelaties werd geformuleerd, maar dat feitelijke toepassing ervan slechts bescheiden was. Eén studie werkte tamelijk omvattend vanuit dit perspectief (de Hoo, 1982). Veertig procent van de studies besteedde enige aandacht aan de relevantie van machtsverhoudingen; slechts 20% zag het belang van de variabele 'concurrentie tussen ambtelijke organisaties' voor succes en falen van overheidsoptreden.

Dertig procent zag de mogelijkheid dat overheidsorganen zich vooral zouden kunnen laten leiden door handhaving of verbetering van hun machtspositie. Slechts in 6 studies werd verband gelegd tussen overheidsoptreden en de staatsrechtelijke grondslag van overheidsoptreden, d.w.z. de vermindering van misbruik van macht door staatsorganen.

De meerderheid van de studies (39) werkte uitsluitend met kwalitatieve onderzoeksontwerpen en onderzoeksmethoden. Slechts 17 studies gebruikten een kwantitatieve methode. De toepassing van het 'experiment' als onderzoeksontwerp (van Vught, 1982, p. 202-207) kwam in onze selectie niet voor.

### 3.7 DISCUSSIE

Nu kunnen de vragen naar de methodologische positie en het actuele belang van de benadering van de ontwikkeling van de machtsbalans tamelijk gefundeerd worden beantwoord.

Het gebruik van het perspectief van de ontwikkeling van de machtsverhoudingen lijkt niet gecombineerd te kunnen worden met een experimenteel georiënteerd onderzoeksontwerp. Een dergelijk ontwerp geeft waarschijnlijk weinig reële kans op het verwerven van inzicht in processen. Deze stelling kan in ons onderzoek echter slechts worden geverifieerd, niet gefalsificeerd. De representativiteit van de geselecteerde studies is daarvoor uit hoofde van de gebruikte bibliothecaire voorzieningen (KU Nijmegen) niet voldoende gegarandeerd.

Daarnaast bestaat er een redelijke verklaring waarom er geen (quasi-)experimenteel onderzoek in de geselecteerde studies is te vinden. De voornaamste reden hiervoor is waarschijnlijk van politiek-ethische aard. Het is immers niet goed voor te stellen dat een politicus verantwoordelijk wil zijn voor beleidsvoering, waarbij een deel van het electoraat wordt uitgesloten van het beleid, speciaal wanneer het beleid werkelijk voordelig is voor mensen.

Tevens moet worden bedacht dat in de literatuur met betrekking tot deze methoden tal van wetenschappelijke problemen zijn geformuleerd (Suchman, 1967; Nakamoto, 1982).

Daarom lijkt het verstandig om idealisering van de (quasi-)experimentele benadering in beleidsanalyse te vermijden. Waarschijnlijk is het vruchtbaarder te aanvaarden dat er geen blauwdrukken zijn voor uitvoering van beleidsanalyses en evaluatieonderzoek. De meest perfecte aanpak bestaat niet; er zijn slechts meerdere tamelijk goede benaderingen en methoden afhankelijk van het betreffende te beoordelen beleidsveld. Niettemin, die beleidswetenschappers die beleidsanalyses realiseren met kwalitatieve methoden met tevens toepassing van enige kwantitatieve, hebben de beste kans om wetenschappelijk erkend te worden. Dit omdat zij vermoedelijk het eerst intersubjectief overdraagbare en controleerbare kennis zullen produceren. Ook zij zullen echter geen garantie ontvangen dat hun onderzoeksresultaten in actuele beleidsvoering zullen worden gebruikt.

De presentatie van de vier typen beleidsanalyse en de perspectieven voor onderzoek naar succes en falen van overheidsoptreden is ten

dele mogelijk geworden door de voortdurende discussie hierover onder Nederlandse politieke wetenschappers.

Na het doorlichten van 48 beleidsstudies heb ik de indruk gekregen dat deze discussie enige vruchten heeft afgeworpen. Ofschoon 30% van de studies nog puur gebaseerd is op het doel-middel schema, wordt reeds in 70% van de gevallen meer dan één perspectief benut. De laatste werden vooral geproduceerd in het tweede deel van de beschouwde periode, dus na 1980. Naar mijn mening is het aannemelijk te veronderstellen, dat het theoretisch debat in de tweede helft van de jaren zeventig mede dit resultaat tot stand heeft gebracht.

Bezien we meer in detail het perspectief van de ontwikkeling van de machtsbalans, dan moet de conclusie zijn dat dit perspectief ondergevalueerd wordt. In beleidsanalyse en in evaluatie-onderzoek moeten bepaalde constitutionele standaards uitdrukkelijk worden gerelateerd aan de verdeling van de machtsbronnen tussen overheidsinstellingen enerzijds, en tussen de staat (op verschillende niveaus) en individuen, belangengroepen en particuliere instellingen anderzijds. De verschillende uitwerkingen van het perspectief van de ontwikkeling van de machtsbalans (3.4) zijn waarschijnlijk vooral vruchtbaar in de analyse van politieke netwerken in een pluralistisch politiek systeem.

In mijn onderzoek naar de ontwikkeling van de machtsverhoudingen in de Markerruimtekwestie is ten minste een aanvulling geleverd op in de inleiding van dit boek beschreven waarnemingen over de beleidsvorming in de Markerruimte, welke veelal geïnspireerd waren door het doel-middel perspectief en die de aanleiding zijn geweest om een zeer diepgaand onderzoek te doen naar dit lopende beleidsproces.

De gebruikte methoden zijn overwegend kwalitatief van aard, ofschoon bepaalde elementen, ik denk aan de inspraak, ook in kwantitatieve zin zijn onderzocht.

In de termen van van Vught (1984, p. 46-47) is de analyse van de Markerruimtekwestie overwegend hermeneutisch geweest. Ik heb, vooral door langdurige participerende observaties, de actoren en situaties zo dicht mogelijk genaderd om een gedetailleerd 'begrip' mogelijk te maken. Daarbij is vooral aandacht besteed aan wat er feitelijk is gebeurd en gezegd en zijn vooral de optredens en interacties van de actoren, vaak ook middels rechtstreekse citaten, beschreven.

De beperkingen en gevaren van de case-study benadering (1.3.2) heb ik getracht te vermijden. Ik heb niet louter willen leunen op een in de hermeneutische aanpak geliefde 'connaisseur-benadering'. Integendeel, een case-study vraagt een theoretische notie als leidraad voor selectie en interpretatie van feiten. Ik meen die gecreëerd te hebben in de conceptie van 'de ontwikkeling van de machtsbalans', welke werd geïnspireerd door figuratie-sociologisch onderzoek van andere auteurs (1.3.1). Bovendien ben ik op zoek gegaan naar informatie over besluitvormingsprocessen over andere infrastructurale processen, teneinde me ervan te verzekeren dat in dit onderzoek geen sprake is van een lichtvaardige subjectieve interpretatie (hfd 14).

In de perceptie van de ontwikkeling van de machtsverhoudingen (hfd 8) blijft, ondanks het historisch fundament (hfd 4 t/m 7), altijd sprake van enige interpretatie van de onderzoeker. Ook dit sluit aan bij de hermeneutische aanpak.

Het is te hopen dat deze exploratieve werkwijze een bijdrage wordt geacht aan de bestudering van machtsverhoudingen, met name ook in het kader van analyses en evaluaties van overheidsoptredens.





## Deel 2

### MARKERRUIMTE STUDIE

### MARKERRUIMTE PRODUCT VAN DE ZUIDERZEEWERKEN

#### 4.1 INLEIDING

De Markerruimte is ontstaan als gevolg van de Zuiderzeewerken. De historie van de Zuiderzeewerken is in meerdere varianten beschreven. In de variant die voor deze studie van belang is wordt nadruk gelegd op de betrokkenheid van personen, groepen en instellingen zoals deze manifest wordt in aanlopen tot beslissingen, welke sinds het midden van de 19e eeuw met betrekking tot de Zuiderzeewerken zijn genomen. Kennis van deze geschiedenis is nodig om in een later stadium van de studie te kunnen vaststellen of het gedrag van de betrokkenen in de ontwikkeling van de besluitvorming over de Markerruimte (1970-1985) een breuk vertoont ten opzichte van hun optreden in eerdere besluitvormingsprocessen aangaande de Zuiderzeewerken, dan wel of juist vooral van continuïteit sprake is (11.2).

De figuratie van betrokkenen ontwikkelt zich enerzijds op basis van wederzijdse afhankelijkheden, anderzijds is haar ontwikkeling begrensd door min of meer objectieve gegevens. Deze inleiding en de paragraaf over de Zuiderzeewerken als technische opgave (4.3) bevatten dergelijke gegevens. De geschiedenis van de ZZW kent een aanzienlijke consensus over de doelstellingen van het project (4.2). Toch is er duidelijk een caesuur tussen de perioden vóór en ná de aanvaarding van de 'Wet van den 14den Juni 1918 tot afsluiting en droogmaking van de Zuiderzee' (4.4 en 4.5).

Omdat in de besluitvorming over de Markerruimte, met name in de periode 1982-1985, is gezocht naar mogelijkheden om de aanleg van de Markerwaard particulier te financieren, besteed ik in 4.6 aandacht aan de geschiedenis op dit punt: staats- versus particuliere financiering. In 1971 is besloten de toekomst van de Markerruimte te heroverwegen. Het is waard te memoreren dat daarvoor reeds werd gewerkt aan de aanleg van de Markerwaard. Ook is uit de verscheidenheid van plannen voorafgaande aan de heroverweging de uiteenlopende grondslag van de betrokkenen in de Markerruimte-figuratie reeds te zien (4.7). Paragraaf 4.8 tenslotte is gewijd aan het optreden van diverse betrokkenen, zowel promotors als opposanten van de Zuiderzeewerken, tot 1970.

#### **basisgegevens**

De **oppervlakte** van de vroegere Zuiderzee was 3720 km<sup>2</sup>. Dit gebied is nu onderverdeeld zoals in Tabel 2 is aangegeven.

De Zuiderzeewerken, exclusief de oppervlakte van de Afsluitdijk en de dijk Enkhuizen-Lelystad, hebben een direct ruimtebeslag van 1675 km<sup>2</sup>.

Vergelijkt men de oppervlakte van de Zuiderzeewerken tot nu toe bijvoorbeeld met die van Amsterdam (volgens CBS, 1971: 170 km<sup>2</sup>) of die van de burgerluchtvaartterreinen in Nederland (Planologische Kengetallen, 1980: 47 km<sup>2</sup>) dan is het duidelijk dat het directe ruimtebeslag van deze werken groot is.

Het indirecte ruimtebeslag is echter bij het Zuiderzeeproject evenmin te verwaarlozen. Blijkens veel gebruikte kaarten van wat nu het IJ-

Tabel 2: Onderverdeling van de Zuiderzee

huidig waterareaal:	Klein IJsselmeer (incl. Ketelmeer)	1230 km <sup>2</sup>
	Markermeer (incl. IJmeer)	705 km <sup>2</sup>
	Gooi- en Eemmeer	45 km <sup>2</sup>
	Veluwemeer	65 km <sup>2</sup>
	totaal watergebied	2045 km <sup>2</sup>
huidig landareaal:	Wieringermeer	200 km <sup>2</sup>
	Noord-Oost-polder	480 km <sup>2</sup>
	Oost-Flevoland	540 km <sup>2</sup>
	Zuid-Flevoland	440 km <sup>2</sup>
	buitendijkse gronden Friesland	15 km <sup>2</sup>
	totaal land	1675 km <sup>2</sup>
totaal oppervlak Zuiderzee		3720 km <sup>2</sup>

selmeergebied wordt genoemd (van Duin, 1984, zie Figuur 5) beïnvloeden de Zuiderzeewerken de ruimtelijke ordening in een gebied dat globaal kan worden afgebakend met de plaatsaanduidingen Den Helder - Alkmaar - Schiphol - Utrecht - Apeldoorn - Zwolle - Leeuwarden - Afsluitdijk.

De neveneffecten van de Zuiderzeewerken op het **milieu** zijn eveneens groot. Door de aanleg van de Afsluitdijk ontstond er een meer waarin zout in zoet water veranderde. Na enige jaren is de visstand hierdoor volledig gewijzigd.

"Een aantal economisch belangrijke vissoorten zoals haring, ansjovis en garnaal verdwenen voorgoed; ... Het was duidelijk dat van de eertijds voorkomende soorten alleen paling geen nadelige invloed van de afsluiting ondervond, integendeel ... Van de zoetwatervissen konden alleen snoekbaars en baars het verlies van zoveel zoutwatersoorten voor een klein gedeelte goed maken." (Dorleijn, 1982, dl 1, p. 51)

Intussen is het IJsselmeergebied wel één van de belangrijkste zoetwatergebieden van West-Europa geworden, met name relevant voor overwinterende watervogels (Deltadienst, 1978). Tegelijkertijd echter wordt dit zoetwatermilieu sterk verontreinigd door de Rijn, waarvan het waterbezwaar voor 15% via de IJssel in het IJsselmeer komt. Ook zal eenieder die de 'Zuiderzee-silhouetten' (ANWB, 1915) wil vergelijken met de huidige IJsselmeer-kustgezichten de 'aantasting' van het landschap in het IJsselmeergebied duidelijk worden.

Het resultaat van de Zuiderzeewerken heeft verschillende **bestemmingen** gekregen: landbouw, stedenbouw, natuurbouw, bosbouw,

verblijfs- en dagrecreatie, verkeer en vervoer. De IJsselmeerpolders zijn deel van de maatschappelijke ontwikkelingen in de Nederlandse samenleving. Waren de polders aanvankelijk gedacht als landbouwgronden, later - afhankelijk van de behoefte in Nederland - zijn de andere genoemde bestemmingen in zwang gekomen. Zo is in Zuid-Flevoland nog slechts 50% van het gebied bestemd voor landbouw (zie structuurplan Almere en Geactualiseerd Verkavelingsplan landelijk gebied Zuidelijk Flevoland, 1983).

Conflicten om de ruimte, alsmede de ruimtelijke verdringingsprocessen, zo bekend op het oude land, vinden in de nieuwe gebieden ook al plaats. Boeren in Emmeloord en Swifterbant hebben bijvoorbeeld al moeten verhuizen voor bedrijfsvestigingen. Daarentegen moet het welhaast bij toeval ontstane natuurgebied der Oostvaardersplassen concurreren tegen verkeersinfrastructuur (spoorlijn Almere-Lelystad). Ook dit gedeeltelijk ten koste van landbouwgrond.

Het is frappant dat de veiligheid van Noord-Nederland ten opzichte van de zee, het primaire doel van de Zuiderzeewerken (zie 4.2), aanvankelijk slechts te verwezenlijken bleek middels opname in het plan van landaanwinning voor landbouw. Echter, naarmate het project vorderde is de landbouwfunctie op zichzelf een relatief zwakke maatschappelijke functie gebleken (zie Tabel 3).

Tabel 3: De bestemming van gronden in de vier polders  
in procenten van de totale oppervlakte.

	Landbouw gronden	Woon gebieden	Bos en natuurgebied	Dijken, wegen water
Wieringermeer	87	1	3	9
Noordoostpolder	87	1	5	7
Oostelijk Flevoland	75	8	11	6
Zuidelijk Flevoland	50	18	25	7
Gebied Almere (13 900 ha)	36	28	25	11

Bron: De IJsselmeerpolders in kaart, Lelystad, 1974, en RPD, jaarverslag 1983, 's-Gravenhage, 1983 (samengesteld door Belgraver en Kleibrink, 1984).

De Zuiderzeewerken vergden steeds weer grote **kapitalen**. Dit blijkt uit de 'oeconomische en finantieële beschouwingen van het dagelijksch bestuur' der Zuiderzeevereniging (1892) evenzeer als uit de 'Beleidsanalyse Markerwaard' (de zogenaamde 3-DG nota, juni 1980). Niettemin verdedigen sommigen het project als 'Een buitenkansje!' (Beekman, 1921). Maar anderen vragen zich, jaren later overigens, af of de 'Markerwaard haar miljarden waard is?' (Vos en Zuidema, 1983). Feit is dat bij de aanleg van de polders aanzienlijke verschillen tussen geraamde en uiteindelijke investeringen zijn vastgesteld (Tabel 4). Voor de periode 1970-1985, waarop in deze studie het accent ligt, zijn de nu volgende **bestuursorganisatorische** gegevens van belang.

Tabel 4: Geraamde en uiteindelijke investeringen in polderaanleg

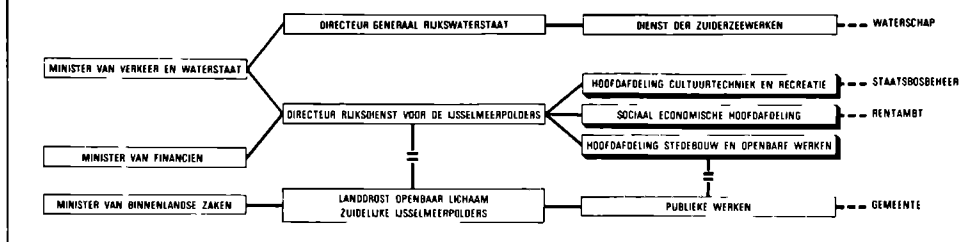
in miljoenen guldens.

	Wieringer meer		Noordoost-polder		Oostelijk Flevoland	
	geraamd	uiteindelijk	geraamd	uiteindelijk	geraamd	uiteindelijk
Waterbouw	54	59	104	175	362	350
Landbouw	3	26	40	114	95	343
Sociaal economische inrichting	—	14	—	294	408	596
Totaal	57	99	144	583	865	1 289

Bron: Belgraver en Kleibrink, 1984.

De inpolderingswerken in het IJsselmeer worden geheel vanwege het rijk uitgevoerd en gefinancierd. De uitvoering is door de Minister van V&W opgedragen aan twee diensten: de Dienst der Zuiderzeewerken (ZZW) en de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders (RIJP). De bestuurlijke taken werden in de opbouwphase verzorgd door het Openbaar Lichaam "Zuidelijke IJsselmeerpolders". Organisatorisch is het geheel der betrokken instanties voor te stellen als in bijgaand schema (RIJP, voorl., z.j., p. 6).

Figuur 1: Taak en organisatie van de uitvoerende diensten

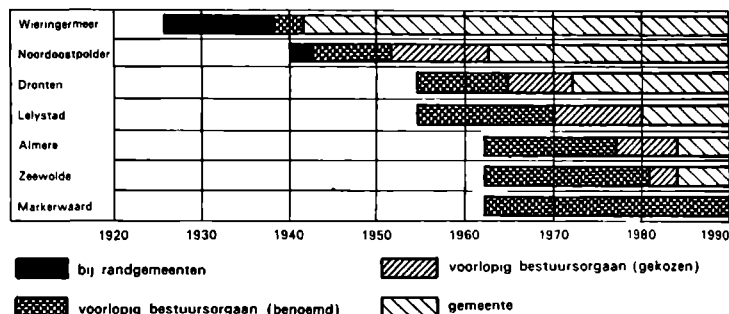


De geschiedenis voorafgaande aan de totstandkoming van deze structuur laat ik hier buiten beschouwing.

Figuur 1 toont dat de politieke verantwoordelijkheid voor het project bij de rijksoverheid ligt. Naarmate onderdelen van het project in de fase van exploitatie komen wordt echter ook de formele bestuurlijke structuur aangepast. Tussen drooglegging en de instelling van een gemeente is de Landdorst de politiek hoogst verantwoordelijke gezagsdrager in het gebied. De laatste jaren wordt hij bijgestaan door een

gekozen adviesraad van de "Zuidelijke IJsselmeerpolders". Gezamenlijk vormen zij het Openbaar Lichaam ZIJP. Uiteindelijk worden alle onderdelen van het Zuiderzeeproject gemeentelijk ingedeeld (zie onderstaand tijdschema: van Duin, 1984, p. 106). Inmiddels zijn de Noordoostpolder en de Flevoland (inclusief een groot deel van het Markermeer) een aparte provincie: Flevoland (1-1-1986).

Figuur 2: Tijdschema van de bestuursvormen bij het Zuiderzeeproject



Bron: van Duin, 1984, p. 106

## 4.2 DOELSTELLINGEN ZUIDERZEEWERKEN

Brugmans (1960/1976, p. 498) schrijft dat de drooglegging van de Zuiderzee 'de meest spectaculaire gebeurtenis in den landbouwsector is'.

Verwey (1980, p. 103) ziet de droogmaking van de Zuiderzee als een groot waterstaatkundig project op wetenschappelijk niveau. Het is gebaseerd op 'een grootse conceptie' doordat het de kustlijn verkort, waardoor wordt bespaard op het onderhoud van 300 km Zuiderzeedijken, en doordat een afgesloten bekken ontstaat met zoetwater waaruit in droge tijden omliggende polders water kunnen nemen. Bovendien verbetert het bekken de drinkwatervoorziening en maakt de strijd tegen de verzilting effectiever. Tenslotte biedt het plan nieuwe cultuurgrond aan.

De Romeins zien de Zuiderzeewerken vooral als de bekroning van de technische stormloop ter bedwining van het water gedurende de 19e eeuw. Het gaat om een 'aanval op de Zuiderzee' (J. & A. Romein, 1934/1973, p. 32).

Dat het om een project gaat dat meer is dan een technisch kunststuk, blijkt ook uit de passage waarmee Thijssse (1972, p. IX) zijn boek opent:

"De Zuiderzeewerken zijn niet alleen maar een groot waterbouwkundig werk. Degenen die er aan zijn verbonden voelen het als een roeping om hun krachten en hun

kennis in te zetten voor het scheppen van een nieuw land, bewoond door honderdduizenden en goed beschermd tegen de woede van de zee."

Aldus beschreven lijken de Zuiderzeewerken welhaast een religieuze activiteit. De angst voor de zee is getransformeerd in 'een roeping om krachten en kennis in te zetten voor het scheppen van ... nieuw land ... tegen de woede van de zee'.

Dan is de ontwerper van het plan, Ir C. Lely, niet slechts 'de grote man' die deze reputatie ten volle verdient en die groot genoeg was om de erkenning te delen met de Zuiderzeevereniging welke hem tot het ontwerpen in staat stelde (Cleintuar, 1982, p. 15), maar 'de bedwinger van de Zuiderzee' (Jansma, 1948/1954), de hogepriester van de zeebezweering.

De 'werkelijkheid is meer en anders'. Met een ééNZijdig-romantische opvatting van de Zuiderzeewerken ('stoere mannen, lange dijken, grote gemalen, vruchtbare landerijen, nationale roem!'), is geen zicht te krijgen op de werkelijkheid en op de doelen van het werk. Hiertoe citeert Cleintuar (o.c., p. 15) de auteur van 'Het nieuwe land' (1968):

"En zo is het, want in de hele geschiedenis van de Zuiderzeewerken, en vooral in de voorgeschiedenis weerspiegelt zich iets van het dualisme tussen technici en financiers, tussen waterbouwers en centenrekenaars, ook wel tussen koel verstand en menselijke bewogenheid. Het dualisme van een volk dat leeft in het moeras, dat droge voeten wil houden en ook weet hoe het dat doen moet, maar dat aan de andere kant vaak ook bang is geld uit te geven. Dat het verder moeilijk eens kan worden en dat natuurlijk ook nog een paar andere zaken (dan drooglegging alléén) aan het hoofd heeft."

Deze nuchtere kijk op het project is natuurlijk ook bekend bij de eerder geciteerde Thijssen. Hij weet goed dat 'de Zuiderzeewerken een onderneming zijn die de Nederlandse gemeenschap economisch maar nèt aan kan' (o.c., p. 1). De meer berekenende beschouwing is waarschijnlijk ook een betere voedingsbodem om de wezenlijke doelen van het project op een rijtje te krijgen.

De doelstellingen van het Zuiderzeeproject zijn - opgesomd in volgorde van historische prioriteit - de volgende:

1. vergroting van de veiligheid van mensen en goederen tegen aanvallen van de zee, door verkorting van de kustlijn.
2. verbetering van de waterbeheersing: de afwatering van een groot deel van Nederland is effectiever onder controle te houden sinds het waterpeil in de Zuiderzee middels de spuisluizen in de Afsluitdijk kan worden beheerst.
3. effectievere bestrijding van de verzilting: de transformatie van de zoute Zuiderzee naar het zoete IJsselmeer, dus de ontwikkeling van een groot zoetwaterreservoir, verbetert de bestrijding van de verzilting in de omliggende polders.

4. vergroting van het areaal cultuurgrond: met name om een deel van de bevolkingsaanwas in de agrarische sector werk te geven.
5. vergroting van de mogelijkheid tot autarkie in de voedselvoorziening; dit is met name relevant geworden na voedselschaarste in de Eerste Wereldoorlog.
6. verbetering van de communicatiemogelijkheden in het land; door verkorting van afstanden tussen landsdelen. Dit doel is met name van belang gebleken bij de keuze van de volgorde in de werken.
7. integratie van het IJsselmeergebied in de ruimtelijke ordening van Nederland; vooral belangrijk geworden na de Tweede Wereldoorlog.

De eerste vijf genoemde doelen mogen als de oorspronkelijke doelen van het Zuiderzeeproject worden beschouwd. Vergroting van de veiligheid was voor de pleitbezorgers van het project veruit het voorname doel. Bovendien is dit ook de belangrijkste reden voor financiering van het project door de staat. Deze prioriteit van het veiligheidsaspect wordt ook geïllustreerd door de uitspraak van de rapporteur der historie van de Zuiderzeevereniging, G. Cleintuar (Zuiderzeeland, 1982, 3, p. 17), dat deze vereniging nu niet zou hebben gepleit voor de aanleg van de Markerwaard.

Ondanks het belang van de doelen 6 en 7 in onze tijd, stelt van Duin (1984, p. 5) dat de oorspronkelijke doelen van het project nog 'onverkort' gelden. In het vervolg van dit boek wordt nagegaan of deze stelling is vol te houden.

### 4.3 DE ZUIDERZEEWERKEN ALS TECHNISCHE OPGAVE

Bij infrastructurele projecten gericht op vergroting van de veiligheid en de winning van land komen drie technische aspecten steeds weer aan de orde:

1. de kering van het hoger gelegen buitenwater door dijken van voldoende hoogte en zwaarte;
2. de lozing van het overtollige water uit de polder op het buitenwater, te onderscheiden in het opvoermiddel en de aandrijving daarvan;
3. de ontwatering en de omvorming van de vroegere meer- of zeebodem tot goed cultuurland (van Duin, 1984, p. 19).

Bij het ontwerpen van de Zuiderzeewerken zijn er vanuit de belangen van veiligheid tegen overstromingen, waterhuishouding, scheepvaart en landsverdediging technische eisen voor het plan geformuleerd (Thijssen, 1972, p. 10). Volgens van Duin (o.c., p. 41) hebben de eisen voor de afsluiting en het overblijvende waterbekken betrekking op de volgende aspecten:

1. de uitstroming van de IJsseldelta in verband met een eventuele opstuwing van de waterstanden in de benedenloop van de betreffende rivieren;



2. de afwatering van de omliggende gebieden in natte perioden, in verband met het wegvallen van eb (en vloed), alsmede de mogelijke inlaat van (zoet) water in droge perioden;
3. het effect van de afsluiting op de getijstromen in de zeegaten en op de hoogten van de stormvloedstanden in het niet afgesloten deel;
4. de inlaat van inundatiewater voor het noordelijk deel van de Hollandse waterlinie;
5. de scheepvaart, in het bijzonder de vaarweg van Amsterdam naar Lemmer.

Voor de droog te leggen gebieden moest met de volgende aspecten rekening worden gehouden:

1. de samenstelling van de bodem en de hoogteligging van het terrein, waarbij uit landbouwkundige overwegingen klei- en zavelgrond de voorkeur hebben, evenals een homogene bodemgesteldheid en een vlakke ligging van het terrein;
2. de diepteligging van de polders in verband met de opvoerhoogte van de gemalen en de grootte van de kwelstromen;
3. de ondergrond van de in te polderen gebieden en van het aangrenzende oude land in verband met mogelijke kwel in de polders en een daarmee samenhangende daling van de grondwaterstand op het oude land;
4. de ondergrond van de dijken in verband met eventueel noodzakelijke grondverbeteringen;
5. de aansluitpunten met het oude land, in verband met de ligging van havens, gemalen en mogelijke weg- en waterverbindingen tussen het oude en het nieuwe land;
6. het verloop van de dijken, in verband met de landbouwkundige gewenste rechthoekige verkaveling enerzijds en het voorkómen van lange rechtstandige dijken anderzijds; hierbij verdient een uitwaartse knik - vanuit de polders gezien - de voorkeur boven een binnenwaartse knik (in verband met een gunstige verhouding tussen omtrek en oppervlakte van de polder).

Technische problemen en voorwaarden kunnen niet volkomen politiek neutraal worden beschouwd. Onder invloed van maatschappelijke ontwikkelingen en de politieke gewichten, die daaraan worden toegekend, worden bepaalde technische aspecten toegevoegd en andere afgezwakt. Doordat bijvoorbeeld de polders een grotere rol zijn gaan vervullen in de ontwikkeling van het noordelijk deel van de Randstad, is er meer aandacht voor technische condities, voor niet-agrarische werkgelegenheid, voor stedelijke voorzieningen, voor openluchtrecreatie en is er daardoor een accentverschuiving in de waardering van land ten opzichte van water en van klei ten opzichte van zand bewerkstelligd.

#### 4.4 KORTE HISTORIE VAN PLANNEN EN WETSONTWERPEN TOT 1918

Wie historici van de Zuiderzeewerken raadpleegt raakt er snel van doordrongen dat elke geschiedenis moet beginnen bij het voorstel van Hendric Stevin (1667), dat luidt:

"Men sal eerst de Noortsee van de Zuyderzee afscheyden, dammende alle gaten van Staelduynen over Texel, Eyerlant, Vlielant, Derscheelingen en Amelant, en sluytende dit aen Vrieslant. En stellen in so veel gaten sluysen om daer deur in de Noortzee uit te lopen, en by eb water te losen, als genoeg is. Ende hier mee sal openbaelic de Zuyderzee genoegsam altoos op het laagste ebwater connen gehouden, en (deur men noeyt Zoutwater in laten en geduerig versch rivierwater toe vloeyen sal) metter tijt versch worden: Ja ongetwijffelt veel gronts bequaem om bedijken leveren ..."

Het opnemen van dit voorstel in de geschiedenis der Zuiderzeewerken impliceert vaak de suggestie dat al ruim 250 jaar voordat de Wet tot afsluiting en droogmaking van de Zuiderzee werd aanvaard, het startpunt van denken over deze werken ligt, dat er derhalve lang genoeg over is nagedacht en dat het voornaamste oogmerk landaanwinning zou zijn.

Van een traditie van zo lange duur in denken over afsluiting en droogmaking is echter niets bekend. Bovendien moet men bedenken dat Stevins voorstel in het Twaalfde Boek van zijn 'Wisconstich Bedryf', getiteld 'Van 't Uysterst Menschenconstich Vermogen tot gebruyc en verhering des waters te lande' (Leyden, Gedrukt by Philips de Cro-Y, 1667), eerst in 1910 is ontdekt door A. Beets, terwijl het pas in 1921 opnieuw werd gepubliceerd. Stevin, de zoon van de beroemde Simon, was realist genoeg om te beseffen dat zijn voorstel toentertijd weinig werkelijkheidszin had ('Och hoe steect het schaepshoofd inde narrecap!', verwachtte hij als reactie). Het voornaamste doel van het voorstel was ook niet zozeer landwinst, maar vergroting van de veiligheid: 'Hoe het geweld en vergif der Noortzee uyttet Verenigt Nederlant te verdryven sy, ...'. Wat dit betreft is Stevin de voorloper van de Zuiderzeevereniging.

Hoewel het dus een erkend historisch feit is dat Hendric Stevin reeds in de tweede helft van de 17e eeuw het idee voor de afsluiting en droogmaking van de Zuiderzee lanceerde, heeft zijn gedachtengang bijna 200 jaar lang geen vervolg gehad. Het idee had gezien de stand van de techniek onvoldoende realiteitswaarde.

Eerst in het midden van de 19e eeuw ontstaan nieuwe plannen voor de beheersing van de Zuiderzee. Ook toen waren vele van die voorstellen onuitvoerbaar. Als idee waren zij vaak zelfs onvoldoende uitgewerkt om enthousiasme en politiek gewicht te verkrijgen.

Hier zullen niet alle voorstellen de revue passeren. Ik merk slechts op dat er vier typen plannen te onderscheiden zijn. De plannen verschillen in de wijze waarop de technische condities (zie vorige paragraaf) vervuld zouden kunnen worden. Er zijn plannen voor:

1. volledige bedijking van de Zuiderzee en het gehele Waddengebied;

2. gedeeltelijke bedijking van de Zuiderzee, met name bezuiden de mond van de IJssel;
3. gedeeltelijke bedijking van de Zuiderzee zonder afsluitdijk;
4. gedeeltelijke droogmaking van de Zuiderzee met afsluitdijk en binnenmeer.

#### **opsomming staatscommissies en wetsontwerpen**

Voor de geschiedenis van de Zuiderzee-plannen in de tweede helft van de 19e eeuw tot 1918 beperk ik me tot de formele staatshuishoudkundige geschiedenis. In de drie volgende hoofdstukken zal de historie van plannen met betrekking tot de Zuiderzee in breder verband worden geplaatst.

Het kader voor de weergave van de opeenvolgende gebeurtenissen bestaat uit drie opgetreden staatscommissies en vier ingediende wetsontwerpen.

De staatscommissies hebben gewerkt in de volgende perioden:

1. Staatscommissie G. de Vries Azn (voorzitter) - W.F. Leemans (secretaris): 1870-1873; studie van variant plan-Beijerinck.
2. Staatscommissie C. Lely (voorzitter) - W.K. Behrens en P.F.L. Verschoor (secretarissen): 1892-1894; opdracht '... te onderzoeken, of eene afsluiting en eene droogmaking van de Zuiderzee, op eene wijze als door de Zuiderzeevereniging is voorgesteld, in 's-Lands belang behoort te worden ondernomen, en zoo ja, op welke wijze dit werk tot uitvoering moet worden gebracht.'
3. Staatscommissie H. Wortman (voorzitter) - V.J.P. de Blocq van Kuffeler (secretaris): 1913-1914; opdracht herziening van de kostenbegroting van 1894.

Alvorens de Staten-Generaal accoord gingen met de start van de Zuiderzeewerken zijn er vier wetsontwerpen aan de Tweede Kamer voorgelegd. Achtereenvolgens waren dat:

1. Wetsontwerp Kabinet-Heemskerk (1877): inhoud gebaseerd op plan-Leemans 'voor rekening van de Staat', gekoppeld aan een waterweg van Amsterdam naar de Waal. In hetzelfde jaar sneuvelt kabinet en nieuwe minister trekt wetsontwerp in.
2. Wetsontwerp Kabinet-Pierson (Minister Lely) (1901): inhoud gebaseerd op plan-Lely, maar uitvoering zou zich beperken tot afsluitdijk (Wieringen-Piaam) en de twee westelijke (kleinste) polders. Na verkiezingen blijkt het nieuwe kabinet (Kuyper) met Minister van Waterstaat De Marez Oyens het wetsontwerp prematuur te vinden en trekt het in.
3. Wetsontwerp Kabinet-de Meester (Minister Kraus) (1907); inhoud nog meer beperkt dan in 1901, nu alleen voorstel tot afdamming van het Amsteldiep en de verwezenlijking van de Wieringermeer.

Het volgende Kabinet-Heemskerk (1908-1913) trok het wetsontwerp niet in, maar bevorderde de aanname evenmin. Door Lely, als lid van het daaropvolgende kabinet, werd dit ontwerp echter op 11-9-1913 ingetrokken.

4. Wetsontwerp Kabinet-Cort van der Linden (Minister Lely) (9-9-1916): inhoud suggereerde de uitvoering van de gezamenlijke Zuiderzeewerken zonder een uitspraak te doen over de afzonderlijke polders en hun volgorde van uitvoering. De Tweede Kamer nam het voorstel zonder hoofdelijke stemming aan op 21 maart 1918, de Eerste Kamer deed dat op dezelfde wijze op 13 juni 1918, zodat de wet op 14 juni 1918 in het Staatsblad kon verschijnen.

#### **bronnen**

Het verloop van de discussies over plannen voor afsluiting en droogmaking van de Zuiderzee tot 1918 is door velen beschreven. Met name de waterstaatkundige aspecten zijn vaak behandeld. We kunnen hier met name Jansma (1954), van Veen (1955), Stuvcl (1956), Thijsse (1972) en van Duin (1984) noemen.

Door de door bestuurders en leden van de Zuiderzeevereniging (1886-1949) onderhouden relaties te beschrijven heeft Cleintuar, recentelijk (1982), bedoelde geschiedenis belicht vanuit de optiek van de sociologie van het verenigingsleven. De Zuiderzeevereniging heeft effectief geijverd voor het plan, al waren voor de meest actieven de ruim 30 jaar welke nodig waren om er parlementaire goedkeuring voor te krijgen te lang. Cleintuar heeft de arbeid van de genoemde staatscommissies en van regering en parlement met betrekking tot de verschillende wetsontwerpen dermate verantwoord weergegeven dat ik mij nu kan beperken tot die feiten en aspecten welke van belang zijn voor de latere historische reflectie over de besluitvorming betreffende de Markerruimte (14.2).

#### **zuiderzee-plannen (1848-1918)**

Het plan van Faddegon en Kloppenburg (1848) behoort tot de eerst genoemde categorie plannen. Zij willen dijken tussen de Waddeneilanden, een afsluiting van de Zuiderzee tussen de Ven en Stavoren, alsmede afsluiting van het IJ. Een jaar later publiceerde van Diggelen, een waterstaatsingenieur, zijn plan. Beide plannen trokken zodanig aandacht, dat Thorbecke, de Minister van Binnenlandse Zaken waaronder Waterstaat ressorteerde, aan twee Inspecteurs van de Waterstaat vroeg over de plannen te rapporteren. Deze stelden voor een Staatscommissie te benoemen, maar dat ging de minister te ver.

Het plan-Beijerinck (1866), behorend tot categorie 2 gemaakt door een man die leiding had gegeven bij onder andere de drooglegging van de Haarlemmermeer, werd serieus genomen. De Zuiderzee bezuiden de IJsselmonding zou moeten worden drooggemaakt. Om dit plan te beoordelen werd de Raad van de Waterstaat (RvdWst) opgericht (28-8-1866). De Raad organiseerde zelf een enquête om de mening van de gemeenten en waterschappen rond de Zuiderzee over het plan te leren kennen.

Resultaat: droogmaking is mogelijk; niettemin veel technische bezwaren, noodzaak van uitvoering afwezig; geldelijk voordeel niet te behalen. Het advies aan de Staat luidde niet tot uitvoering over te gaan (1867). Maar in het definitieve rapport (1868) werd de mogelijkheid tot concessie-verlening opgehouden. De opdrachtgever van Beijerinck, de Maatschappij van Grondkrediet, was het met het eerste rap-

port niet eens en liet Stieltjes een variant op het plan-Beijerinck uitwerken. Deze variant is studieobject van de eerste Staatscommissie geweest. Technisch was het plan accoord, maar ook nu werd het niet winstgevend geacht en evenmin werd de noodzaak van staatsdeelname ingezien.

Omdat voorstanders van een veel noordelijker afsluiting dan het plan-Beijerinck voorziet zich roerden in het begin van de jaren '70, wordt opnieuw een studie gestart. Het onderzoek van Leemans (1875-1877) was vooral gericht op de vraag of het waterbezwaar van de IJssel beslist buiten de afsluiting moest blijven. Nadat deze vraag met ja was beantwoord, achtte het kabinet-Heemskerk de tijd rijp om met een wetsontwerp te komen waarin het plan-Leemans (een enigszins gewijzigd plan-Beijerinck) stond verwoord.

Het kabinet-Heemskerk trad echter nog hetzelfde jaar af en Tak van Poortvliet, de volgende Minister van Waterstaat, trok het wetsontwerp in. Cleintuar (o.c., p. 33) ziet het opmerkelijke van dit feit. Immers, deze minister is later de mede-oprichter van de Zuiderzeevereniging. Tak van Poortvliet was mogelijk voorstander van een meer noordelijke afsluiting.

Historisch van groot belang zijn de acht zogenaamde technische nota's van de Zuiderzeevereniging. De nota's werden onder leiding van van der Toorn en na diens overlijden onder Lely opgesteld en gepubliceerd (1887-1892; Jansma, 1954, p. 41-43). Op 19 augustus 1891 ontving het Bestuur van de Zuiderzeevereniging een ontslagaanvraag van haar chef van het Technisch Onderzoek. Reden hiervoor was dat Lely gevraagd was door van Tienhoven en Tak van Poortvliet om lid te worden van het kabinet als Minister van Waterstaat, Handel en Nijverheid (1891-1894).

In 1892 (KB no 21, 8 september) werd de tweede Staatscommissie benoemd, op voordracht van en onder voorzitterschap van de Minister van Waterstaat, dus van Lely. De opdracht van deze commissie is al gememoreerd. De samenstelling van de commissie was breed, maar zij bestond overwegend uit ambtenaren en bestuurders. Daarnaast waren ook landbouw-, visserij-, handels-, scheepvaart- en defensiebelangen vertegenwoordigd. Zes van de 28 benoemde leden waren lid van de Zuiderzeevereniging. Tijdens en kort na de verslaglegging door de commissie (1894) werden nog 8 andere commissieleden lid van de Zuiderzeevereniging, zodat deze club bijna 50% van het aantal stemmen in de commissie beïnvloedde.

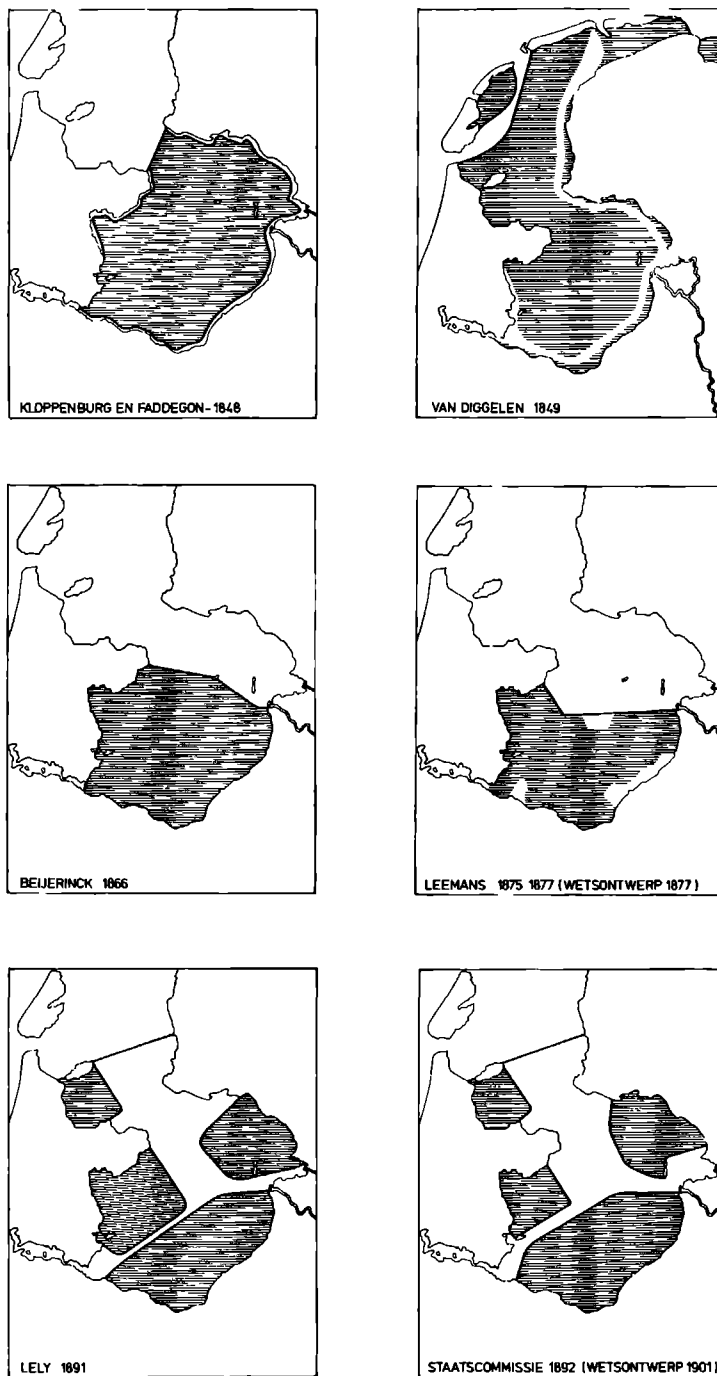
Eenentwintig leden van de commissie hebben de aan hen voorgelegde hoofdvraag instemmend beantwoord, behoudens in het verslag voorgestelde wijzigingen van het voorstel van de Zuiderzeecommissie. Zes leden antwoordden ontkennend. Hun bezwaren waren gegrond op grote financiële verplichtingen en onzekerheid van de economische uitkomsten tengevolge van de totale uitvoering van het project. Eén lid van de commissie stemde niet mee over de eindconclusies.

Unaniem was de commissie over het feit dat de Staat het werk tot uitvoering zou moeten brengen (als tot uitvoering zou worden besloten).

### **inhoudelijke conclusies van de Staatscommissie (1892-1894)**

1. Inpoldering met afsluitdijk is, uit technisch oogpunt te verkiezen boven indijkingen in de Zuiderzee zonder afsluitdijk.

Figuur 3: Zuiderzee-plannen (1848-1918)



Bron: K. Jansma, Lely bedwinger der Zuiderzee, Amsterdam, 1954 (2e dr.), p. 25-27-29 1e druk (1948).

2. Uit vergelijkend onderzoek van zes varianten kiest de commissie Wieringen-Piaam als meest gewenste tracé voor de afsluitdijk; dit tracé was al voorgesteld door de Zuiderzeevereniging.
3. De monding van de IJssel kan binnen de afsluitdijk blijven;
4. Uitwatering van de omliggende provincies wordt door de afsluiting, gegeven het gekozen IJsselmeerpeil, niet geschaad, eerder zelfs gebaat.
5. Ditzelfde geldt voor de scheepvaartbelangen.
6. Door de afsluiting meer noordelijk te kiezen in vergelijking tot het plan-Leemans (1877) kunnen meer provincies, dat wil zeggen met name Friesland, gemakkelijk voorzien worden van zoet water.
7. Doorbraak van de afsluitdijk is menselijkerwijs gedacht niet voor te stellen. Ook niet middels sabotage in oorlogstijd, aangezien er geen directe inundatie uit voortvloeit.
8. De Zuiderzeevervisserij in de toen bestaande vorm zal verdwijnen. De Zuiderzee heeft geen kraamkamerfunctie voor Noordzee-vis, dus op die visserij heeft het project geen invloed. Hoewel de meeste Zuiderzeever vissers nu al 'behoefstig' zijn, moeten maatregelen worden genomen om de nadelen van het project voor deze bevolkingsgroep weg te nemen.
9. Afsluiting zonder latere droogmaking heeft, in tegenstelling tot wat de Zuiderzeevereniging beweerde, meer voor- dan nadelen

Kort na de publicatie van het verslag van de Staatscommissie kwam het kabinet-van Tienhoven ten val, zodat Lely zijn positie niet verder kon benutten om de resultaten van de commissie in een wetsontwerp te presenteren.

Lely's opvolger, Van der Sleyden, meende dat de regering bij 'dit hoogst gewichtige vraagstuk' met 'de grootste bedachtzaamheid moest handelen alvorens te beslissen' (Cleintuar, o.c., p. 252). Kortom, de Minister had niet veel haast. Dat bleek ook uit de vragen die hij nog beantwoord wenste te zien:

1. vorderde het landsbelang, nu landbouw en grondbezit in moeilijke omstandigheden verkeerden, dat veel nieuwe gronden beschikbaar zouden komen?
2. was het niet beter de productie op de bestaande gronden op te voeren?
3. kon de schatkist een werk dat tientallen jaren op de rijksbegroting zou drukken wel aan?
4. werd afsluiting en droogmaking van de Zuiderzee werkelijk door de natie verlangd?

In 1897 kwam er weer een progressief-liberale regering. Opnieuw werd Lely minister (1897-1901). Maar nu bleek dat het land, en ook Lely, meer aan het hoofd had dan inpoldering alleen; met name tal van sociale wetten vroegen aandacht. Mede hierdoor, en omdat tegen-

standers weer actief waren (zeevervisserij, financiële wereld), leek de tijd niet rijp voor een wetsontwerp. Toch is er bijna de hele regeerperiode aan de totstandkoming van het wetsontwerp gewerkt. Maar het was niet eenvoudig om met name Financiën en de Raad van State het ontwerp te doen steunen (Cleintuar, o.c., p. 254-264).

Op 7 mei 1901 werd het wetsontwerp naar de Tweede Kamer gezonden. De invloed van Financiën was duidelijk te zien: de uitvoering van de Zuiderzeeplannen zou beperkt blijven tot de afsluitdijk (Wieringen-Piaam) en de twee westelijke (kleinste) polders.

Uitvoering van het volledige plan in een verdere toekomst werd wel beoogd. De indiening geschiedde pal voor de verkiezingen en er waren verwijten dat het om een verkiezingsstunt zou gaan; daarmee overigens wel de beïnvloedende kracht van een dergelijk ontwerp suggererend en mogelijk erkennend. Tegen de verwachting verloren de progressief-liberalen de verkiezingen. De anti-revolutionair Kuyper vormde een nieuw kabinet, hetgeen ook een nieuwe minister van Waterstaat impliceerde. Ofschoon er onder Rooms-Katholieken en Anti-Revolutionairen sympathisanten van de Zuiderzeewerken zijn, sommigen waren zelfs lid van de Zuiderzeevereniging, trok de nieuwe Minister, De Marez Oyens, het wetsontwerp van 1901 in.

Hoewel de Zuiderzeevereniging in Leemans een belangrijke waarnemingspost op het ministerie had, was zij toch niet altijd op de hoogte van de rapporten die voor haar van belang waren. Ook kon zij de anti-Zuiderzeewerken-sfeer niet keren.

In het kabinet-de Meester (1905-1908) werd niet Lely (vermoedelijk wegens zijn reputatie van 'dure voortvarendheid') maar Kraus Minister van Waterstaat. Op landbouw kwam Veegens, die in de Staatscommissie van 1892 tegen de Zuiderzeeplannen had gestemd en ook anderszins Lely's sociale wetgeving had bestreden.

Kraus had evenmin grote haast. Wel gaf hij (september 1905) aan de Zuiderzeevereniging een groot aantal relevante overheidsstukken vrij. De vereniging publiceerde die inclusief haar commentaar (1905). Kraus nam ook de Zuiderzeedossiers mee tijdens een reis naar Chili (1906) en bij terugkomst bleek dat hij voor de plannen gewonnen was. Maar grote uitgaven op de rol zetten lukte hem niet. Vandaar dat het wetsontwerp dat uit zijn activiteiten resulteerde (1907), nog beperkter was dan Lely's wetsontwerp van 1901, namelijk slechts afdamming van het Amsteldiep en aanleg van de Wieringermeer.

Dit wetsontwerp kwam overigens niet ver. Na de indiening (4-11-1907) viel het kabinet spoedig over de begroting van het Ministerie van Oorlog en het nieuwe kabinet schoof, zonder intrekking van het ontwerp, de zaak op de lange baan. Mede omdat het kabinet-Heemskerk de verkiezingen van 1909 overleefde, duurde het lange baanwerk tot 1913.

Cort van der Linden vroeg Lely opnieuw minister te worden. Deze stelde als voorwaarde dat de Zuiderzeeplannen onderdeel van het regeringsprogramma zouden zijn. De conditie werd aanvaard. Als minister trok Lely op 11-9-1913 het Wieringermeerontwerp in en liet de Koningin op 16 september daaropvolgend in de Troonrede zeggen:

"Ik acht de tijd gekomen om de afsluiting en de droogmaking van de Zuiderzee te ondernemen."

Omdat Lely met zijn ministeriële en parlementaire ervaring goed wist welke hinderpalen hij nog zou ontmoeten, benoemde hij op 1 november 1913 de derde Staatscommissie, met de opdracht te onderzoeken op welke punten en in welke mate de begroting voor de Zuiderzeewerken, zoals opgesteld door de tweede Staatscommissie (1894), zou moeten



worden aangepast. Op 7 maart 1914 leverde de commissie haar rapport in: de berekening van de kosten kwam 35% hoger uit. Maar omdat de grondprijzen sinds 1894 met meer dan 35% waren gestegen, vertrouwde Lely erop dat het financiële resultaat niet ongunstig zou zijn. De minister wilde het wetsontwerp vóór de zomer van 1914 naar de Tweede Kamer zenden. Helaas voor hem had het departement van Oorlog grote bezwaren, welke eerst in oktober in het kabinet werden opgelost. Ook de Raad van State (waarvan Leemans overigens inmiddels lid was) had nog tijd nodig. In die periode kwam de zee het Zuiderzeepjan te hulp. Een geweldige storm zette onder andere Waterland en de Anna-Paulownapolder grotendeels onder water en het scheelde weinig of de ramp was haast onafzienbaar geweest (13 en 14 januari 1916).

De Zuiderzeevereniging begreep het psychologisch effect van deze rampzalige gebeurtenis. Voorzitter Vissering schreef in het Algemeen Handelsblad (15/16/21/23 januari 1916) dat het ging om een harde les. Hij trok ook de vergelijking met de Haarlemmermeer, die immers ook pas werd drooggelegd nadat een storm een eind aan 200 jaar praten had gemaakt.

Toch duurde het nog tot 9 september 1916 voordat het wetsontwerp bij de Kamer werd ingediend (Figuur 4). Het Voorlopig Verslag (18 mei 1917) was in het algemeen positief over het ontwerp van wet. Commentaar was er opnieuw van de zijde der visserij en van financiële kringen. Bezwaren waren er ook van de voorstanders: met name moest aan de militairen niet langer gelegenheid worden geboden de start van de uitvoering te vertragen en verder moest tot uitvoering van het volledige werk worden beslist (zonder uitspraken te doen over de afzonderlijke polders noch over de volgorde van uitvoering).

De Kamerdebatten brachten nog enige moties teweeg. Hierdoor

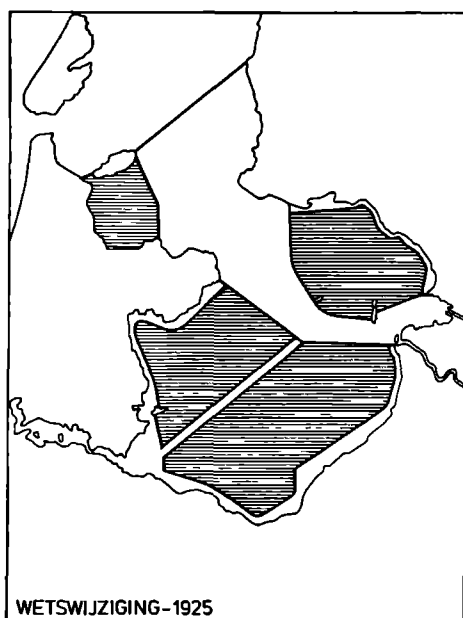
- zou het werk uiterlijk 1 mei 1921 beginnen;
- zou de schadetegemoetkoming aan de vissers bij Wet en niet bij Algemene Maatregel van Bestuur geregeld worden;
- zou de commissie van advies en bijstand 'Zuiderzeeraad' gaan heten;
- zou een Staatscommissie nog eens de mogelijke effecten van de hoogste denkbare stormvloeden ten noorden van de afsluitdijk gaan onderzoeken;
- zouden de polderdijken zodanig worden uitgevoerd dat als de afsluitdijk zou bezwijken, de dijken van de polders de dan te verwachten hoogste vloeden geruime tijd zouden kunnen weerstaan (motie Bongaerts-de Muralt, z.o. 10.5).

Zoals gemeld namen de Kamers het wetsontwerp zonder hoofdelijke stemming aan en verscheen de Wet tot afsluiting en droogmaking van de Zuiderzee op 14 juni 1918 in het Staatsblad.

### **analyse geschiedenis tot 1918**

De loop van de gebeurtenissen is langdurig. Duidelijk is dat met name Ir C. Lely een centrale positie in de ontwikkeling van de Zuiderzeepjanen heeft bezet: eerst als onderzoeker, later als politicus. Hoewel zijn snelle carrière (op 32-jarige leeftijd nog zoekend naar werk, als 36-jarige Minister op zijn vakgebied) de schijn kan

Figuur 4: Uitvoeringsschetsen Zuiderzeewerken (1918-1941)



oproepen te maken te hebben met iemand die naar boven weet te vallen, bewijst het drievoudige ministerschap alsmede de breedte van het terrein waarop deze progressief-liberale civiel-ingenieur actief was dat 'persoonlijkheid' een reële bron van macht kan zijn (Galbraith, 1984). Maar ook grote persoonlijkheden moeten opereren in een figuratie, welke hun eventuele dadendrang niet altijd begunstigt. Opvallend in de politieke carrière van Lely is immers, dat de regeerperiode van de kabinetten waarvan hij deel uitmaakt bij herhaling te kort bleek om inzake de Zuiderzeewerken tot definitieve besluiten te komen. In 1918 lukte dat wel, maar hoe lang zou het extra-parlementaire kabinet Cort van der Linden stand gehouden hebben zonder de Eerste Wereldoorlog? En zou een kabinetswisseling niet opnieuw de zaak der Zuiderzeewerken op de lange baan hebben geschoven?

Deze vragen werp ik niet op om afbreuk te doen aan de technische en bestuurlijke kwaliteiten van Lely, maar als aanloop naar de stelling dat, bij het overzien van de historie van ontwerpen en besluiten betreffende werken in de Zuiderzee tot 1918, geen brede en permanente ondersteuning van het project in het vizier komt. De RvdWst zag de noodzaak voor het project niet; de mogelijkheid tot geldelijk gewin leek hem bovendien afwezig. De Zuiderzeevereniging is haast permanent bezig, als men haar geschiedenis bij Cleintuar erop naslaat, met de vraag: hoe kunnen we onze ideeën in de publiciteit houden. De vragen die Van der Sleyden stelde, kwamen steeds weer voor het voetlicht; ook nu overigens (12.4).

Velen zijn niet principieel tegen (bijvoorbeeld Pierson en diverse andere ministers van Financiën), maar evenmin enthousiast vóór het project, zodat ze gingen knibbelen op de omvang van het plan. Ook vanuit de landbouw werd niet aangedrongen op het project. Ontginning van 'woeste gronden' was een veel directer middel om het areaal aan cultuurgrond te vergroten. De hoge rentestanden en de grote claims op de schatkist wegens de sociale wetgeving ('dure voortvaardigheid') maakten ook financiële kringen niet willig voor het plan (van Nierop, Mees, Pierson). Eenduidig was men in die kringen overigens niet: Vissering (President-Directeur van de Nederlandsche Bank en voorzitter van de Zuiderzeevereniging, 1913-1935) dacht positiever over de financiële aspecten.

De groep civiel-ingenieurs in Nederland was tamelijk klein en niet eensgezind over het plan-Lely. De polderwerkers hadden een te lage sociale status om echt politiek gewicht in de schaal te leggen (zie hfd 6). Zo is het verklaarbaar dat Lely in 1913, toen hij reeds twee maal minister was geweest, zijn derde ministerschap afhankelijk stelde van opname van de Zuiderzeewerken in het regeringsprogramma.

Lely verlegde hiermee de machtsverhoudingen ten gunste van het project waarvoor hij als onderzoeker de basis had geformuleerd. Op grond hiervan alsmede wegens zijn jarenlange betrokkenheid in de politiek had hij, en vermoedelijk hij als enige, voldoende machtsbronnen verworven om een dergelijke meesterzet in de machtsstrijd om de Zuiderzeewerken te realiseren. Een dergelijke zet moest echter nog gelegitimeerd worden.

De steun in het land is nooit gepeild in die tijd, de parlementaire steun was uiteindelijk haast unaniem. Ongetwijfeld zijn de Eerste Wereldoorlog (met zijn voedselschaarste en daaruit afgeleide vraag om meer autarkie) en de watersnood van 1916 belangrijke katalysatoren in het legitimeringsproces geweest. Ze lijken me van een dermate belang, dat ik Cleintuar ondersteun in zijn uitspraak dat zonder deze factoren de Zuiderzeewet vermoedelijk niet zou zijn aanvaard (Cleintuar, o.c., p. 303).

#### 4.5 UITVOERING VAN DE WERKEN: VOLGORDE EN VERTRAGINGEN

Terwijl de geschiedenis van de plannen en wetsontwerpen vooral werd gemaakt door mannen met vooraanstaande maatschappelijke posities, is bij de uitvoering van de besluiten ook de kracht van mannen van geringer aanzien vereist. Na het werk van de politici en (civiel-)ingenieurs moeten er nu daden komen van aannemers, rijshoutbewerkers, sjouwers, kraanmachinisten, steenzetters en nog weer later van maaiers. De laatste twee beroepen zijn symbolen van de uitvoering geworden: de steenzetters zijn uitgebeeld op het monument van de Afsluitdijk, de maaier is in steen gehouwen in de Wieringermeer.

Het onderwerp van deze paragraaf is de presentatie van enige gegevens over het proces van uitvoering van de Wet tot afsluiting en droogmaking van de Zuiderzee.

De technische aspecten van de uitvoering blijven buiten beschouwing. Men raadplege hierover het uitstekende boek van de autoriteit bij uitstek op dit terrein, J. Th. Thijssse (1972). Over methoden van sluiting van dijkgeden, vloedhoogten, peil en bodemgesteldheid van het IJsselmeer, te gebruiken bouwmaterialen en dergelijke zal men hierna dus tevergeefs zoeken.

Niettemin moet worden beseft dat technische onderwerpen van belang kunnen zijn voor herhaaldelijk optredende politieke kwesties inzake het project. Omgekeerd roepen politieke vragen ook vaak activiteit op van technici om de kwestie door toepassing van een andere aanpak te omzeilen of op te lossen. Zo hebben bijvoorbeeld de civiel-ingenieurs, onder invloed van de debatten over de stijgende kosten van het Zuiderzeeproject, onderling een ware 'ingenieursstrijd' geleverd (Cleintuar, o.c., p. 359-368).

Dat de technische aspecten politieke en meer algemeen maatschappelijke gevolgen hebben, blijkt ook uit de vreugde van veel civiel-ingenieurs bij Rijkswaterstaat over het feit dat er een aparte Dienst voor de Zuiderzeewerken (1-5-1919) werd opgezet, want het project leek hen 'een graf voor reputaties' (Cleintuar, o.c., p. 409).

Niet iedere technicus had derhalve vertrouwen in de uitvoerbaarheid van het project. Hun houding bleek echter te somber. Sterker, zij die de stap naar de Dienst Zuiderzeewerken waagden zijn - als ze tenminste tot de top behoorden - tamelijk beroemd geworden. Immers naast de anonieme steenzetter en de even onbekende maaier zijn de sluzen en gemalen de monumenten van de plannenmakers en hoofd uitvoerders van de Zuiderzeewerken geworden. Is het te veel gezegd deze monumenten de symbolen van de emancipatie-strijd der civiel-ingenieurs te noemen (zie 6.2)?

Bij de bespreking van de uitvoering van de Zuiderzeewerken beperk ik mij tot een opsomming van de voornaamste projectonderdelen, de wijzigingen in de schattingen van de duur van het project, alsmede de gekozen volgorde van en de redenen voor de vertragingen in de werken. Bezien wordt de periode 1919-1969. Ik steun hierbij in belangrijke mate op van Duin (1984, p. 61-67), die naar mijn mening zelf vaak te rade is gegaan bij Thijssse (1972, p. 39-41; p. 320-335).

##### **moeizame start uitvoering**

Hoewel de kranten al op 7 juli 1919 hebben gemeld dat de eerste stenen ten behoeve de Zuiderzeewerken werden ingescheept, wordt het begin van de uitvoering toch meestal gedateerd op 29 juni 1920, toen

namelijk de eerste bak met grond 'ter beteugeling van het Amsteldiep' kon worden gestort. De dijk van Noord-Holland naar Wieringen had een dubbele functie, namelijk deel van de afsluitdijk en deel van de Wieringermeerpolder, zodat hiermee werd begonnen. Op 31 juli 1924 was deze eerste afsluiting gereed. Dit werk werd overigens gereed gemaakt onder het 'beperkte werkplan 1922/'25'. In 1925 en 1926 debatteerden de Kamers van de Staten-Generaal over wijziging van de Wet van 14 juni 1918 (tot afsluiting en droogmaking van de Zuiderzee) en de Wet van 20 december 1918 (tot instelling van een fonds ten behoeve van de afsluiting en droogmaking der Zuiderzee). Beoogd werd in hoofdzaak het volgende:

- "a. krachtig ter hand te nemen de uitvoering van de werken noodig voor het maken van den afsluitdijk en voor de droogmaking van den N.W. polder;
- b. de kosten verbonden aan het maken van den afsluitdijk niet te doen drukken op de rekening der droogmakingswerken, doch deze voor de helft te kwijten uit de gewone middelen en voor de wederhelft uit buitengewone middelen, te vinden uit leeningen." (Memorie van Toelichting, nr. 4, p. 1, zitting 1924-1925).

Op 24 maart 1926 neemt de Tweede Kamer en op 21 mei van hetzelfde jaar de Eerste Kamer de voorgestelde wetswijzigingen aan. Inmiddels waren ook de studieresultaten van twee Staatscommissies bekend.

De 'Staatscommissie in zake hooge waterstanden in verband met de afsluiting van de Zuiderzee', de Staatscommissie-Lorentz (KB, 4 juli 1918), rapporteerde in 1926. Haar onderzoeksresultaten zijn aanleiding geweest tot omvangrijke werken.

"Alle dijken rondom de Waddenzee moesten, in mindere of meerdere mate, worden verhoogd. Bij de plannen voor de Afsluitdijk was oorspronkelijk rekening gehouden met een veel kleinere stormvloedverhoging." (Thijssen, o.c., p. 51).

Deze commissie heeft een ruime taakopvatting gehanteerd. Niet alleen vloedhoogten, maar ook getijden- en golfbewegingen werden bestudeerd. Resultaat van haar werk was ook dat de Afsluitdijk gericht werd op Zurich en niet langer op Piaam (Thijssen, o.c., p. 52). De andere staatscommissie, de 'Commissie-Lovink' ingesteld op 11 augustus 1922, rapporteerde in 1924. Haar taak was een 'hernieuwd onderzoek (in te stellen) naar de baten, welke van de afsluiting en droogmaking der Zuiderzee mogen worden verwacht'. De Commissie-Lovink geeft een economisch-landbouwkundige belichting van het Zuiderzeevraagstuk. De commissie stelt voor een proefpolder te maken om meer praktische ervaring te krijgen omtrent middelen die aangewend moeten worden bij het in cultuur brengen van de eenmaal drooggevallen polders. De commissie wijst erop (Verslag, p. 17) dat de landbouw vooral voor de export produceert en dat dat naar haar mening zo moet blijven, ondanks de protectiemaatregelen van het buitenland en ondanks onze arbeidsintensieve, dus dure landbouw. Extensivering is niet gewenst, want dat zou de Nederlandse landbouw in een nieuwe crisistijd doen belanden. Te velen zouden werkloos worden. Interessant voor de latere discussie over de Markerruimte is het feit dat de Commissie-Lovink het verlies aan cultuurgrond ten gevolge van stadsuitbreiding en aanleg van openbare werken heeft berekend. Dit

verlies werd geschat op 2400 ha per jaar in de periode 1912-1922. Landaanwinst zou dit verlies moeten compenseren. De commissie concludeert (Verslag, p. 151), dat zij weliswaar niet heeft gekeken naar de kosten van het project maar dat zij niettemin steeds vaster de overtuiging was toegedaan

"... dat niet in de eerste plaats wegens de van de afsluiting en droogmaking te verwachten talrijke en groote baten, maar vooral wegens de zeer groote daardoor te verkrijgen algemeen economische voordeelen het ten eerste zou moeten worden betreurd indien de Zuiderzeeplannen niet thans met volle kracht zouden worden voortgezet en in hun geheelen omvang worden uitgevoerd."

De Regering trok uit het verslag van de Commissie-Lovink de conclusie dat, in afwijking van de tot dusver gehuldigde opvatting, de afsluiting van de Zuiderzee als een op zichzelf economisch verantwoord waterstaatswerk moest worden beschouwd en dan ook als zodanig gefinancierd behoorde te worden.

Deze gevolgtrekking is naar mijn mening opvallend. Want de Commissie-Lovink heeft juist de 'algemeen economische voordeelen' onvoldoende uitgewerkt. Dit vooral als gevolg van haar keuze het Zuiderzeevraagstuk primair als een 'agrarisch' vraagstuk te zien.

### **data van uitvoering**

Hoe dan ook, beide commissies hebben grote invloed gehad zowel op de voortgang als op de wijze van uitvoering van het Zuiderzeeproject. Men vergelijk hiervoor ook uitvoeringsschetsen 1916 en 1926 in Figuur 4.

De proefpolder bij Andijk (ongeveer 40 ha, 1927) was snel gereed. Gedurende enkele jaren werd hier onderzoek verricht, dat met name voor de inrichting van de Wieringermeer nuttig is geweest.

De bedijking van de Wieringermeer duurde van 1927 tot 1929. Na 6,5 maanden pompen viel de polder in 1930 droog (20.000 ha).

De bijna 30 km lange afsluitdijk van Wieringen tot Zurich werd op 28 mei 1932 gesloten. De tweestrooksweg over de dijk (er was ook een tracé vrijgehouden voor een spoorbaan) werd in 1933 voor het verkeer opengesteld.

In de dijk zijn 25 uitwateringssluizen gebouwd: 3 complexen van 5 sluizen bij Den Oever (Stevinssluizen) en 2 complexen van 5 sluizen bij Kornwerderzand (Lorentzsluizen). Langs deze sluizen wordt bij eb, zoals Hendric Stevin al in 1667 voorstelde, het overtollige IJsselmeerwater geloosd. Voor de scheepvaart zijn er aparte sluizen.

Drie jaar later, op 29 april 1936, begon het werk aan de Noordoostpolder. De dijk, 54 km lang, werd in 1940 gesloten. De drie gemalen deden er, mede als gevolg van de vertragingen door de Duitse bezetting, tot september 1942 over om de 48.000 ha grote polder droog te doen vallen. De Zuiderzee-eilanden Urk en Schokland waren opgenomen in het nieuwe land.

In 1941 werd gestart met de Zuidwestelijke polder, nu de Markerwaard genoemd. Vanaf de noordpunt van Marken werd met de dijkbouw begonnen. Ook zijn er grondverbeteringswerken uitgevoerd in het Oostvaardersdiep. De Duitse bezetter heeft de uitvoering echter doen staken.

De dijk om Oostelijk Flevoland is 90 km lang. De bouw ervan duurde van 1950 tot 1956. Oostelijk Flevoland is ook met drie gemalen leeggepompt. Negen maanden waren zij in bedrijf om de bodem (54.000 ha) bloot te leggen.

Zuidelijk Flevoland (44.000 ha) viel droog op 28 mei 1968, nadat éénemaal 7 maanden had gedraaid.

Aan de Markerwaard is ook in 1956 nog gewerkt. Dit betrof de verbinding tussen Marken en Noord-Holland en bouwputten voor sluizencomplexen bij Enkhuizen en Lelystad. Er is zelfs ten derde male gewerkt aan de realisatie van de Markerwaard, namelijk in de periode 1963-1975. In traag tempo is toen de dijk Enkhuizen-Lelystad gelegd. De weg erop werd in 1976 opengesteld.

De Zuiderzeewerken zijn nog steeds in volle gang. Weliswaar wordt in de eerste helft van de jaren '80 niet aan de Markerwaard gewerkt, maar velen worden nog in beslag genomen door (her-)inrichting van de reeds bestaande polders.

De nu uitgevoerde werken leiden tot bijgaand kaartbeeld (Figuur 5).

### **duur van het Zuiderzeeproject**

Het is opvallend, schrijft Thijsse (o.c., p. 39) 50 jaar na de start van de Zuiderzeewerken en ver voor het voor hem voorzienbare einde, dat de aanvankelijke plannen ervan uitgingen dat het werk in betrekkelijk korte tijd zou kunnen worden voltooid. Hoeveel tijd nodig zou zijn voor het plan van Diggelen (1849) is niet bekend. Voor het droogmaken van het zuiden van de kom der Zuiderzee werd de tijd geschat op tien tot zestien jaar. Lely rekende op 32 jaar en de Staatscommissie van 1892 voegde daar een jaar aan toe. Het is anders gelopen (Figuur 6).

De reden waarom de uitvoeringstermijn, naar is gebleken, kort werd geschat ligt in de wijze waarop het project zou worden gefinancierd. De overheid wilde geld lenen om het werk uit te voeren. De baten zouden uit grondverkoop worden verkregen. Om de prijs van grond niet te hoog te laten oplopen moest de rentelast laag worden gehouden, dus moest het project snel worden gerealiseerd. Anderzijds moest de prijs ook weer niet dalen doordat de gereedgemaakte gronden te snel, dat wil zeggen grondmarkt-bedervend, werden uitgegeven.

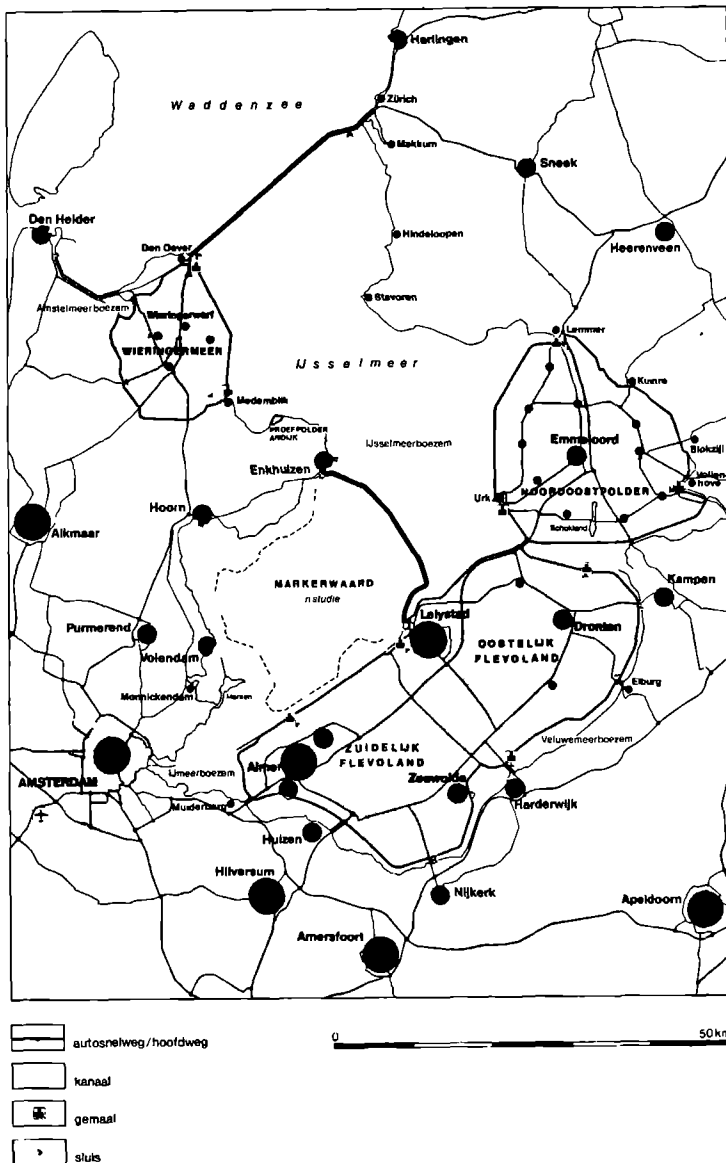
Het project kon binnen de geschatte uitvoeringstermijn echter niet verwezenlijkt worden. Hiervoor zijn specifieke keuzeproblemen mede oorzaak geweest. Dat zal hierna, uit de volgorde van de werken, duidelijk worden. Maar er zijn ook redenen van meer algemene dan wel concrete aard voor de vertragingen in het uitvoeringsschema aan te voeren.

Van 1922 tot 1925 werd er met een beperkt werkplan gewerkt. 'De toestand van de schatkist' dwong de werken vrijwel stop te zetten in 1925-1926.

Dezelfde reden en daarmee samenhangende politieke voorkeuren, leverde in de jaren '30 een vertraging op van ten minste 4 jaar.

Ook de Tweede Wereldoorlog had vertraging ten gevolge. Hetzelfde geldt voor de periode van de wederopbouw. In 1946 was het materieel nodig om Walcheren weer boven water te krijgen. Na de watersnood in februari 1953 moest het materieel opnieuw naar Zeeland. Volgens Thijsse is de ramp van 1953 in feite de meest vertragende factor voor het werk in het Zuiderzeegebied geweest, omdat vanaf 1955 het Zuiderzeeproject 'de weinige beschikbare mogelijkheden' moest delen met de Deltawerken.

Figuur 5: Het Zuiderzeeproject in 1984

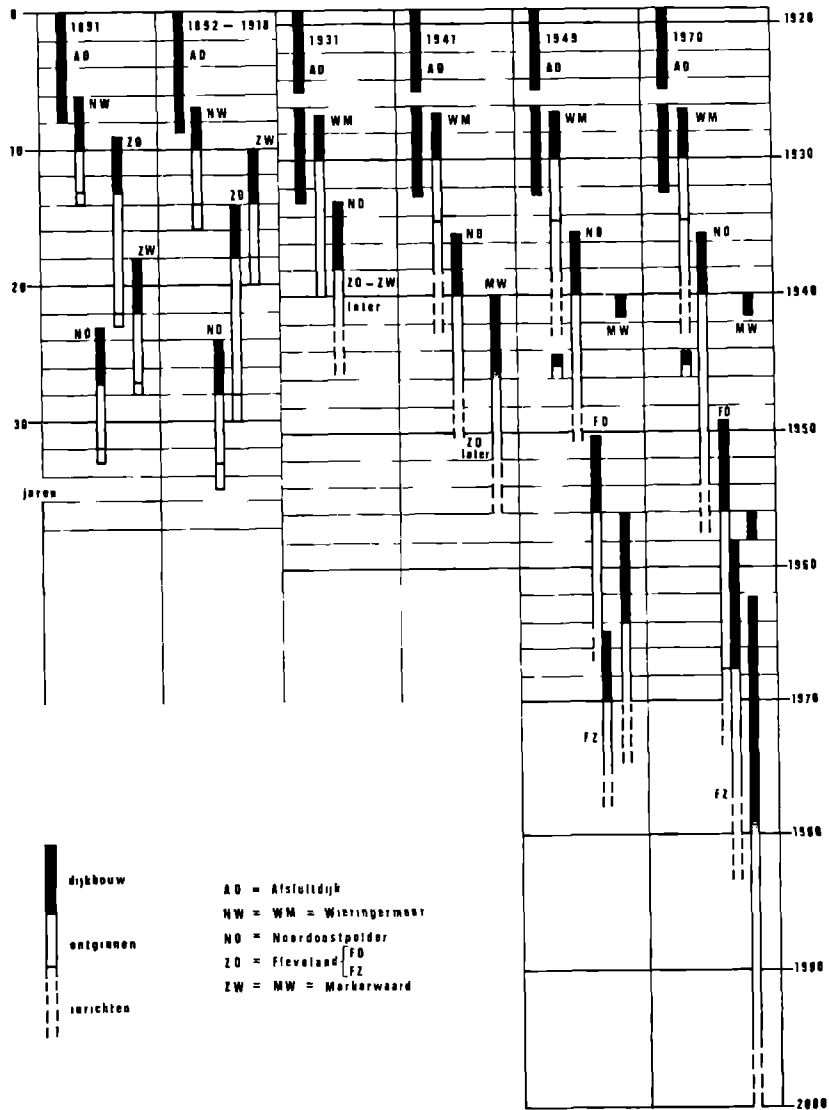


Bron: R. van Duin, Zuiderzee-project in zakformaat, RIJP, 1984, p. 48.

Bezien we Figuur 6 nogmaals, dan is het een gegeven dat het Zuiderzeeproject, inclusief de Markerwaard, niet voor de start van de 21ste eeuw klaar zal zijn. Nemen we de 'Nota Markerwaard' (1980) in gedachten, dan lijkt de uitvoeringstermijn van de Wet tot afsluiting en droogmaking van de Zuiderzee op 100 jaar te kunnen uitkomen.



Figuur 6: Schattingen duur realisatie Zuiderzeewerken



Bron: J.Th. Thijssen, Een halve eeuw Zuiderzeewerken, p. 40

Slechts door te beslissen de Markerwaard niet aan te leggen wordt het mogelijk het karwei nog in deze eeuw te klaren.

#### volgorde van de werken

Het feitelijk verloop van de Zuiderzeewerken (opgemaakt in 1984) is weergegeven in Figuur 7, die in zoverre afwijkt van het schema van Thijssen dat nu de proefpolder Andijk een plaats heeft gekregen, dat

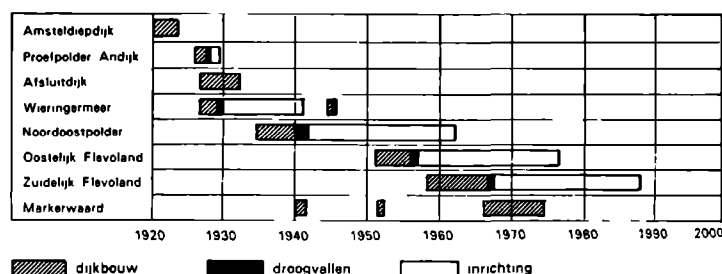
het werk aan de Markerwaard sinds 1975 stil ligt en dat het inrichtingswerk van Zuidelijk Flevoland nu kennelijk geschat wordt te duren tot 1988.

De volgorde van de werken is door het tijdgebonden zijn van het inrichtingswerk van groot belang voor het aanzien van het resultaat van het totale project. Ondanks de vele debatten is men het altijd eens geweest over één onderdeel, namelijk dat de Wieringermeer, als kleinste polder, het eerst zou moeten worden aangepakt.

Lely wilde in 1891 na de Wieringermeer de Flevolanden droogleggen. Om financiële redenen zou de grootste polder zo snel mogelijk beschikbaar moeten zijn.

De Staatscommissie (1892-1894) nam Lely's volgorde over maar gaf ook een variant, waarbij de Zuidwestelijke polder, de Markerwaard dus, voor de Zuidoostelijke polder zou worden aangelegd. In dit plan was de ZW-polder tamelijk klein, zodat wat meer ervaring kon worden opgedaan alvorens aan de grootste polder te beginnen.

Figuur 7: Tijdsschema van de uitvoering van het Zuiderzeeproject



Bron: R. van Duin, Het Zuiderzeeproject in zakformaat, p. 60

Aldus kwam men tot een volgorde tegen de klok in: NW-ZW-ZO-NO. Deze volgorde van de Staatscommissie was ook in het oorspronkelijke wetsontwerp van 1918 te vinden, maar de Staten-Generaal heeft grote flexibiliteit in het plan gebracht door aan de uitvoerende diensten de vrijheid te geven nadere studies te doen over de ligging, de omvang alsmede de volgorde van de inpolderingen (zie ook 1.1).

Bij de keuze omtrent de volgorde van de werken na 1920 hebben drie overwegingen een rol gespeeld (van Duin, o.c., p. 61-62):

1. de omvang van de polders, waarbij kleinere voor grotere zouden moeten worden aangelegd. Opdoen van ervaring en zoveel mogelijk uitstel van investeringen zouden de redenen zijn.
2. de organisatie van het werk: continuïteit van het inrichtingswerk en van de vestigingsplaats van de betrokken diensten wegen hierbij zwaar.

3. de functie van de diverse polders: in de praktijk heeft deze overweging tot grote sprongen in de volgorde geleid.

Het wetsontwerp tot wijziging van de Wet van 1918 zoals dat in 1926 werd aanvaard, hield een belangrijke verandering van het plan in ten opzichte van de voorstellen van de Staatscommissie (1892-1894). De ZW-polder was aanzienlijk groter en vormde met de ZO-polder een eenheid. Tussen deze polders en Amsterdam kwam het IJmeer (zie Figuur 1 en Figuur 2) dat een waterhuishoudkundige maar ook een militaire functie had (mogelijk maken van snelle inundatie in het kader van de Hollandse waterlinie). Toen aan het eind van de jaren twintig de militaire functie anderszins werd opgelost, hoefden de zuidelijke polders niet onmiddellijk aangelegd te worden. De voorkeur werd in 1931 dan ook gegeven aan de in grootte de Wieringermeer opvolgende Noordoostpolder.

Na de dijkensbouw van deze polder (1936-1940) kon worden begonnen aan de dan kleinste polder de Zuidwestelijke of Markerwaardpolder. Overigens was dit voor de uitvoerende diensten ongunstig. Deze waren namelijk in verband met de aanleg van de NO-polder verhuisd van Alkmaar naar Zwolle.

De oorlog brak echter het werk in 1941 af. In 1950 werd het werk weer opgestart. Intussen had men de Knardijk ontworpen, waardoor het mogelijk werd de Zuidoostpolder in twee delen aan te leggen. Aangezien het deel ten oosten van de Knardijk wat kleiner was dan de Markerwaard, de uitvoerende diensten in Zwolle huisden en de gelden van het Marshall-plan onmiddellijk konden worden ingezet werd niet de Markerwaard verder afgebouwd maar een aanvang gemaakt met Oostelijk Flevoland (1950-1956).

De lijn van het werk volgend werd in 1956 1957 opnieuw gewerkt aan de Markerwaard, immers de daarop aansluitende polder qua grootte.

Maar tegelijkertijd ontstond een planologische discussie of de IJssel-meerpolders niet een wezenlijke functie zouden kunnen en moeten krijgen bij de verdere ontwikkeling van de Randstad Holland. De uitslag van de discussie moest worden afgewacht. Dat betekende echter niet het stilzetten van het werk. Op de reeds in de oorlog uitgevoerde bodemverbeteringen werd begonnen met de dijk Lelystad-Pampushaven, in het midden latend of de dijk zou gaan dienen voor de Markerwaard of voor Zuidelijk Flevoland (later zou blijken dat dit natuurlijk wel degelijk invloed heeft op de vorm van de dijk, zie 10.5). In 1959 werd geconcludeerd dat de inpoldering van Zuidelijk Flevoland op dat moment de voorkeur diende te krijgen boven het voltooien van de Markerwaard (Nota Westen des Lands + 1e Nota RO). De toenmalige Minister van Aartsen vatte de motieven voor deze keuze in de Eerste Kamer als volgt samen (Handelingen EK, 12 mei 1959, p. 3097):

"Het heeft voordelen met betrekking tot het overlopen van het gebied rond Amsterdam en het Gooi, met betrekking tot de verbindingswegen naar het noorden, met betrekking tot de recreatie, enz. Het eerst inpolderen van Zuid-Flevoland betekent op het ogenblik een geringere financiële belasting van ons budget dan het inpolderen van de Markerwaard."

Dit budgettaire argument is geen nieuw punt in de discussie, maar het werd na de start van de Deltawerken wel weer een actueel argument. Overigens geleeke de jaarlijkse totale verdeling van de gelden voor verkeer en waterstaat veel op een departementaal slagveld,

waarop de behartigers van de Zuiderzeewerken niet altijd succesvol opereerden. Van Duin merkt namelijk op:

"Uit de lange uitvoeringsperiode van Zuidelijk Flevoland blijkt tevens, dat er jaarlijks slechts geringe geldmiddelen ter beschikking werden gesteld voor de voortzetting van het Zuiderzeeproject, omdat het leeuwendeel van de begroting van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat werd opgeslokt door de Deltawerken en door de bouw van het rijkswegennet (nadien gevolgd door de suppletie van het openbaar vervoer)." (Van Duin, o.c., p. 63).

Het resultaat van alle gemaakte keuzen is dat niet tegen de klok in werd gewerkt, terwijl dat oorspronkelijk wel werd nagestreefd.

Ondanks de vele wijzigingen in de volgorde van de uitvoering en in het tempo van de realisatie van het project, bleven velen vertrouwen in de uiteindelijke totale voltooiing van de Zuiderzeewerken. Terwijl Zuidelijk Flevoland werd ingedijkt (1959-1967) en daarna als inrichtingsproject in uitvoering was, zijn dan ook vele plannen opgesteld voor de ontwikkeling van de Markerruimte. In de paragraaf 4.7 passeren een aantal van die plannen de revue. Na 1970 loopt de presentatie van deze plannen uiteraard parallel met de in deze studie centraal staande discussie over eventuele aanleg van de Markerwaard.

#### 4.6 STAATS- VERSUS PARTICULIERE FINANCIERING

De vroegste geschiedenis van de keuze tussen staats- dan wel particuliere financiering van het Zuiderzeeproject is verwoord door Ter Veën (Economist, 1935). Maar ook andere bronnen zijn beschikbaar om de ideologische strijd om de financieringswijze te reconstrueren. Opmerkelijk is dat in het eerste eënderde deel van de geschiedenis van het Zuiderzeeproject de discussie gericht is op het overtuigen van vele betrokkenen dat dit project een staatsaangelegenheid zou moeten zijn. De voorzet voor deze discussie is reeds in 1849 gegeven door Vissering.

"Naar onze wijze van zien moet de onderneming eene zaak des volks zijn. De droogmaking van de Zuiderzee moet 'a national cry' worden! En de natie kan geen andere agenten tot voorziening in die behoefte gebruiken dan de regering" (De Gids, 1849, II, p. 670).

Een jaar eerder hadden Kloppenburg en Faddegon nog betoogd dat het door hen voorgestelde project door particuliere ondernemers, naar het voorbeeld van de Engelse en Franse particuliere associaties, zou moeten worden gerealiseerd, "... omdat deze, in hun eigen belang werkende, dezelve zuiniger en met meerdere spoed daarstellen, ..." (Kloppenburg/Faddegon, p. 45)

In 1849 echter stelt ambtenaar van Diggelen dat zijn plan onder staatstoezicht zou moeten staan, alhoewel de daadwerkelijke uitvoering door ondernemingen zou moeten worden verricht.

Gezien de vele adviezen die de RvdWst, ook in de periode 1970-1985, betreffende de Zuiderzeewerken heeft verstrekt, is het vermeldenswaard dat de raad een opmerkelijke rol heeft gespeeld bij het formuleren van het probleem staats- versus particuliere financiering.

In samenhang met de industrialisatie van Engeland en België ontstaan daar rond 1850 nieuwe afzetmogelijkheden voor de Nederlandse landbouw. Koop- en pacht prijzen van landerijen stijgen als gevolg daarvan sterk. Onder deze nieuwe economische verhoudingen krijgt het stedelijk kapitaal weer interesse in plannen tot droogmaking van de Zuiderzee.

De "Nederlandse Maatschappij voor Grond-krediet te Amsterdam" vraagt op basis van het plan-Beyerinck, beoordeeld door Stieltjes, een concessie aan (11.7.1866). De reactie van de hiertoe opgerichte RvdWst is reeds in 4.4 aangehaald. Hij wijst de particuliere aanpak niet principieel af, maar meent deze in dit geval niet te kunnen aanraden.

Maar stel nu dat het advies van de raad wordt opgevolgd. Er komen geen (nieuwe) gegadigden voor het project: moet de staat het werk dan zelf aanvangen? De RvdWst meent van niet en merkt op

"... dat er geen noodzakelijkheid bestaat om de Zuiderzee geheel of gedeeltelijk droog te maken, en dat er dus ten dezen geene verplichting in het algemeen belang aan de zijde van den Staat bestaat, om het werk te ondernemen."  
(Nederlandse Maatschappij van Grond-krediet, Verslag ... Beyerinck, 1868, p. 71).

De stelling van Ter Veen (o.c., p. 732) kan worden onderschreven, dat de tegenstelling particuliere ondernemer - Staat hier door de RvdWst scherp geformuleerd wordt. De eerste, hoewel hij het algemeen belang kan dienen, wordt geleid door winst, terwijl bij de Staat het dienen van het algemeen belang voorop staat, al zal het uiteindelijk gevolg vermeerderde welvaart van bepaalde groepen zijn.

Als er winstkansen zijn wordt de eerste gelokt tot ondernemen; "... de laatste slechts, wanneer het algemeene belang hem daartoe noopt." Dit laatste is volgens de Raad niet het geval, dus rest de eerste mogelijkheid, maar voor dat geval waarschuwt de RvdWst dat er naar zijn mening geen geldelijk gewin te behalen valt.

In de gang van zaken in 1866-1868 zijn meerdere actuele elementen te ontdekken. Ten eerste geldt het element van noodzakelijkheid. Zonder aangetoonde noodzaak komt er geen uitvoering van het werk, want het algemeen belang is daarmee niet gediend. Deze redenering wordt door de RvdWst in de periode 1970-1985 niet meer gevolgd; nu zijn de 'mogelijkheden' die de raad in nieuw land ziet al voldoende doorslaggevend. Opmerkelijk is dat de tegenstanders van inpoldering van het Markermeer wel volgens de historische argumentatielijn van de RvdWst werken.

Ten tweede, uiteraard, dat zowel in 1868 als in 1986 is gebleken dat de rentabiliteit van het project vanuit particulier perspectief onvoldoende c.q. afwezig is.

Ten derde is er ook nu van de RvdWst geen uitspraak bekend dat gehele of gedeeltelijke particuliere aanpak van het project principieel onjuist zou zijn.

### **Wet 1918: staatsfinanciering**

Het derde genoemde element is extra interessant, omdat de "Wet van den 14den Juni 1918, tot afsluiting en droogmaking van de Zuiderzee" stelt dat de werken "... in 's lands belang door het Rijk behooren te worden ondernomen: ..." en wel (art 1) "... voor rekening van den Staat ...".

Tussen de Wet van 1918 enerzijds en de adviezen van de RvdWst, c.q. andere (ambtelijke) regeringsadviseurs in zowel 1868 als nu, zit een wereld van verschil. Het bewuste zoeken naar mogelijkheden van particuliere financiering door de Minister van V&W, N. Smit-Kroes (1982-1986), lijkt dan ook minder aan te sluiten bij de Wet van 1918, alswel bij een 19e eeuwse liberale attitude.

De ontwikkeling van 1868-1918 toont een toenemende oriëntatie van de Staat op sociale aspecten verbonden aan het Zuiderzeeproject. Het algemeen belang verwerft een steeds groter gewicht.

Naar aanleiding van het plan-Stieltjes ("Maatschappij tot droogmaking van het Zuidelijk gedeelte der Zuiderzee", 1870) verwacht de beoorde- lende Staatscommissie (1873) - onder invloed van grote vraag naar land en bij een overvloed aan kapitaal - voordeel van landaanwinst, maar twijfelt aan winstkansen doch onderkent tevens algemene belan- gen. Consensus bereikt de commissie overigens niet. De meerderheid concludeert dat het algemeen belang gediend wordt door uitvoering en dat realisatie het best middels particulier ondernemen met staatshulp kan geschieden. Een hoogst actuele formule dus (hfd 12), conform voorstellen van de RABO-bank (1982) en de AMRO-bank (1984).

Een minderheid meent dat een concessie beter achterwege kan blijven. Want er staan te veel algemene belangen op het spel die strijdig zijn met het ondernemersbelang. Exact deze argumentatie wordt gevolgd door de tegenstanders van de Markerwaard: bij particuliere financie- ring zal de overheid toch moeten opdraaien voor de niet-rendabele delen van het project - dijkonderhoud, waterhuishouding, infrastruc- tuur, ... - (vgl W. Jansen, VBIJ-jaarrede, 1983, nr. 4, IJB, p. 5-9).

De minderheid in de Staatscommissie van 1873 stelt dat alleen de Staat de aangewezen figuur is voor het Zuiderzeeproject. Welk algemeen belang noopt daartoe? Gebrek aan grond? Welnee er zijn betere wegen - bedoeld wordt op ontginningen van 'woeste gronden' - die tot ver- meerdering van grond kunnen leiden (Verslag Staatscommissie, 1873, paragraaf 106, 107, 114).

Ook hier een interessante parallel met de huidige argumentatie. Immers, de tegenstanders van de Markerwaard leggen niet alleen de bewijslast bij de regering ter demonstratie van de noodzaak van het project, ze stellen daarbij dat die noodzaak eerst dan duidelijk is wanneer aangetoond wordt dat voor erkende ruimtelijke problemen geen geschikte, betere oplossingen in vergelijking met inpoldering voorhanden zijn.

Hoewel de regering het advies van de meerderheid lijkt te zullen vol- gen (troonrede 1874), is de noodzakelijke staatsbijdrage (toen geschat op f43.750.000,-- voor het héle project) voor de Staat te groot. In 1875 blijkt de regering in feite te kiezen voor het standpunt van de minderheid. Geen concessie, want in deze behoort de overheid zo nodig zelf handelend op te treden, te meer daar de ondernemingsrisi- co's zo groot zijn dat de Staat, als beschermer van het algemene belang, de particuliere onderneming niet zou mogen aanmoedigen.

Met dit regeringsbesluit wordt in feite wel de wens van Vissering (1849) vervuld: de regering moest de agent zijn tot voorziening in deze behoefte van de natie.

De diverse landbouwcrises in het laatste kwart van de 19e eeuw verhinderen publieke belangstelling voor grondaanwinning. Sommige particuliere maatschappijen blijven niettemin zoeken naar rendabele delen in het plan, bijvoorbeeld andere opzetten voor gedeeltelijke droogmaking van het zuidelijk deel der Zuiderzee. Vanaf 1886 gaat de Zuiderzeevereniging, een studievereniging met sterke personele banden met overheidsinstanties, zich inzetten voor de versterking van aspecten van algemeen belang in het project teneinde het tot "... eene zaak des volks" te maken.

Daarbij komt de afsluiting centraal te staan. Juist dit deelproject zou van algemeen belang zijn en in het bijzonder de belangen van de bestaande landbouw dienen door betere afwaterings- en bevoeringsmogelijkheden, minder overstromingsgevaar en lagere beveiligingskosten. Het zijn deze aspecten die door de Staatscommissie Lely, 1892, en de Staatscommissie Lovink, 1922/1924, als 'nationale waarden van de Zuiderzeewerken worden gepresenteerd. Ter Veer (o.c., p. 814) vat samen: "Landwinning door den Staat moet dus op een breder basis steunen dan waarop de particuliere ondernemer daartoe zou overgaan. Maar dientengevolge wordt het veel moeilijker zich een overtuiging te vormen omtrent de wenselijkheid van het werk van Staatswege en vooral ook, anderen daarvan te overtuigen."

Daarbij moet voor de Staat de kostenrekening minder belangrijk zijn dan de sociale voordelen. Wanneer immers in de Staatsboekhouding de moeilijk onder cijfers te brengen sociale baten bijzonder hoog gewaardeerd worden, "... is het werk gegroeid tot ""eene zaak des volks""; dan is de tijd rijp voor het Staatsondernemen". (Ter Veer o.c., p. 815).

Of zoals de huidige voorstanders van de Markerwaard benadrukken: een kosten-baten-analyse is slechts een hulpmiddel bij de besluitvorming, aan de uitslag moet geen absolute waarde worden gehecht (RARO-advies, p. 47).

Na de katalyserende werking van de overstroming van 1916 en de voedselschaarste (1914 - 1918) is het Zuiderzeeproject, zelfs zonder veel aandacht voor externe effecten op andere branches dan de landbouw en werkverschaffing, snel tot algemeen belang verklaard. De resultaten hiervan staan dan ook glashelder in de wet. Vanaf dit moment is het Zuiderzeeproject een kwestie van staatsondernemen en van staatsfinanciering geworden. Onderkend wordt tevens dat het algemeen belang indruist tegen het belang van de vissers. Voor de Staat zijn vissers benadeelden en onderdanen. Aan de vissers wordt een 'tegemoetkoming ... wegens de schade ...' (art. 3, Wet 14.6.1918) in het vooruitzicht gesteld. De 'tegemoetkoming' was volgens vele vissers (Langstraat, Plan, 1977, 11, 35) te weinig en zij was in elk geval heel wat minder dan hetgeen door de Staatscommissie Lely 1892 in het vooruitzicht was gesteld.

"In het algemeen wordt onder de visschers een gezonde geest aangetroffen... Wegens zijn goede eigenschappen, behoort die visschersstand zoveel mogelijk gehandhaafd te blijven" (Staatscommissie, Lely, 1892, Verslag p. 32).

"De Commissie is van oordeel, dat, bij afsluiting van de Zuiderzee," (zijnde dé Staatstaak, H.G.) "schadeloosstelling is te verlenen in den volgenden vorm:

- a) het verschaffen van vaartuigen, uitgerust en geschikt voor de visscherij op de Noordzee, aan die visschers, welke thans hun bedrijf uitsluitend of voornamelijk op de Zuiderzee uitoefenen;
- b) verzekering tegen ongelukken van al de Zuiderzeevisschers, zoowel de onder a. genoemde als die welke thans ook reeds de kustvisscherij op de Noordzee beoefenen;
- c) verzekering van een weeggeld voor de oude visschers;
- d) vrijstelling van havengeld voor de vaartuigen van alle tegenwoordige Zuiderzeevisschers" (Staatscommissie, 1892, Verslag, p. 33).

Volgens de Staatscommissie-Lely zouden 3000 vissers in de termen vallen om op deze manier schadeloos te worden gesteld. Voorwaar, een opmerkelijke sociale houding van deze overigens overwegend progressief-liberaal getinte commissie. Dit geldt te meer daar toentertijd weinig voorbeelden bekend waren, ook niet vanuit het buitenland, van schadeloosstelling als gevolg van rijkswerken (ZZV, 1898/2e dl 1901, p. 195 e.v.).

In de praktijk is het bij een beperkte financiële tegemoetkoming gebleven. Tegen die beperking bestaat in de jaren '20 en '30 veel weerstand. De Staat verdedigt zich door de financiële kant als een achtergrondkwestie te zien. De essentie van de steunmaatregelen zou liggen bij verstrekking van onderwijs, hulp bij verkrijging van een werkkring, bij omvorming van bedrijven, kredietverlening en tegemoetkoming wegens waardevermindering. Dat daarbij zuinigheid wordt betracht, dat over de geldsommen strijd ontstaat en dat er soms grote ontevredenheid heerst, is volgens Ter Veen (o.c., p. 824) begrijpelijk, maar doet geen afbreuk aan het beginsel van tegemoetkoming zoals de wet dat aangeeft. Het gaat slechts om "... een zoo doeltreffend mogelijke liquidatie der oude Zuiderzeevisscherij, doeltreffend in den zin van redelijk voor de bevolking en billijk voor het Rijk" (Ter Veen, o.c., p., 823).

Tot het begin van de 19e eeuw is inpolderen uitsluitend een activiteit van particulieren geweest, met de aanleg van de Zuidplaspolder bij Rotterdam (1828) en de inpoldering van de Haarlemmermeer (droog 1851) wordt de Staat actief bij drooglegging van gebieden.

In de Zuiderzeepolders zet de overheidsactiviteit zich voort in de zin dat het cultuurrijp maken van het gebied (ontginnen, eerste jaren van exploitatie, gronduitgifte in een tempo dat de vrije grondmarkt niet wordt verstoord) als laatste fase van drooglegging wordt opgevat. Hierdoor krijgt de Staat veel langduriger contact met de polder. De Staat moet niet alleen technische-commerciële voorzieningen treffen maar nu ook sociale. De Staat wordt agrarisch ondernemer, later ook verpachter. Verder bouwer en verhuurder van woningen. Daarnaast draagt hij zorg voor de selectie van de kolonisten. Bovendien zorgt hij nog voor straatverlichting, drinkwatervoorziening, malariabestrijding en openbare orde. "Zonder overdrijving kan men hier zeggen: de Staat bouwt er de nieuwe maatschappij" (Ter Veen, o.c., p. 831).



Deze staatsbemoeienis wordt aanvankelijk nog ondernemingsgewijze, via een aparte dienst, ontwikkeld. Ter Veen verwacht echter niet dat dit het begin zal blijken van een zich terugtrekkende Staat. Integendeel. Juist wat de Staat hier aan eisen voor agrarische organisatie en pacht stelt, zal uitstralen op andere gebieden in het land. Het feit dat in 1934 een openbaar lichaam (toen ex art. 194 GW) 'De Wieringermeer' werd ingesteld is slechts een bevestiging van de blijvende staatsbemoeienis in het Zuiderzeeproject, aldus Ter Veen (o.c., p. 833).

Ter Veen heeft gelijk gekregen. Alle polders tot nu toe zijn vanuit de rijksoverheid opgezet en hebben er relatief lang over gedaan om geïntegreerd te raken in de bestuurlijke organisatie van Nederland als geheel. Instelling van gemeenten en in 1986 van een aparte polderprovincie betekent wellicht een minder autoritair uitgevoerde staatsbemoeienis. Niettemin beheerst de overheid de ontwikkeling van de IJsselmeerpolders vrijwel volledig.

#### 4.7 HISTORIE VAN PLANNEN VOOR HET MARKERMEER

In 4.5 staat gemeld dat er gedurende drie korte perioden aan de Markerwaard is gewerkt. Zowel de debatten over de volgorde der werken voor de Tweede Wereldoorlog als de genoemde werken aan de Markerwaard zijn (uit-)gevoerd onder regimens van verschillende plannen met betrekking tot het gebied.

In 'Het algemeen plan voor den Zuidwestelijken polder' (1941) is een kaart (blad III) opgenomen waarop een overzicht van de plannen tot inpoldering van het zuidelijke gedeelte van het IJsselmeer tot dat moment staat afgebeeld. Het kenmerk van al deze plannen is dat de winning van zoveel mogelijk landbouwgrond -binnen de condities gesteld door de waterhuishouding- voorop staat.

Ook valt op dat Marken steeds onderdeel van de polder is. De polder wordt altijd omgeven door water, meestal in boezemkanalen. Maar in 1922 en meer uitgewerkt in 1924 wordt gedacht aan de creatie van een randmeer. Des te meer verbaast het dat in 1941 de polder toch weer aan Noord-Holland wordt vastgemaakt (zie Figuur 4). Het werk van 1941, een kort dijktracé vanaf Marken in noordelijke richting, was het kleinste deelproject van het 'algemeen plan'. Men kan erover speculeren of de bezetting van het land, en dus het afbreken van het werken aan het 'algemeen plan', niet de redding van bijvoorbeeld Volendam als vissers- en toeristendorp heeft betekend. De regering meende de Markerwaardpolder te kunnen realiseren in 15 jaar.

"Volgens het in 1938 vastgestelde, zg. versnelde werkplan voor de inpolderingen in het IJsselmeer, is voor den zuidwestelijken polder gerekend op een periode van 6 jaar voor de bedijking c.a. en het droogmalen en op 7 jaar voor de werken binnen de bedijking, de ontginning en de kolonisatie. Verwacht moet worden, dat het tengevolge van de huidige moeilijke omstandigheden (1941, HG) niet zal gelukken dit tijdsschema aan te houden. Het is zeker niet te pessimistisch om den duur der uitvoering van den Zuidwestelijken polder op 15 jaar te stellen." (Het algemeen plan ..., o.c., p. 40-41).

In 1980 wordt geschat dat het doen droogvallen van de Markerwaard en het voor alle gebruik gereed maken een tijdspanne neemt van 12 tot 20 jaar (Nota Markerwaardgebied, 1980, p. 33-34).

Koekebakker (1978/1980, p. 17-19) vat de planvorming voor de Markerruimte in de periode 1950-1970 samen. Zijn betoog comprimerend kom ik tot de volgende gegevens.

De plannen in de jaren vijftig gaan er steeds vanuit dat de polder vastgemaakt zal worden aan Noord-Holland, zowel tussen Edam en Schardam als tussen Schellingwoude en Wijdenes (West-Friesland). Kanalen door de polder alsook door West-Friesland moeten de watervoorziening en de scheepvaart mogelijk houden (zie plan van de Dienst der Zuiderzeewerken, 1957).

Onder invloed van de stedenbouwkundige van Eesteren wordt de noordelijke dijk verder naar het noorden uitgebogen, zodat het Enkhuizerzand -hoewel niet geschikt voor landbouw- in de polder komt te liggen. Van Eesteren dacht hierbij aan recreatieve bestemmingen alsmede aan woningbouwmogelijkheden bij Lelystad en Enkhuizen.

Het plan van Zuiderzeewerken bevat ook een flinke uitbreiding van de polder in het zuidwesten als gevolg van verwachte groei van de behoefte aan industriegebied.

In 1961 verschijnt een nota onder de titel 'Een structuurplan voor de Zuidelijke IJsselmeerpolders'. Volgens 'Denkbeeld' (RIJP/ZZW, 1983, p. 7) ademt deze nota een nieuwe geest. Dat moest ook wel want aan het eind van de jaren '50 was er immers beslist dat om redenen van verstedelijking (en budget, zoals eerder werd gemeld) eerst Zuidelijk Flevoland en daarna de Markerwaard zou worden aangelegd.

In de inleiding van het "structuurplan" stond:

"Nu zullen, naast veiligheid, de waterhuishouding en de agrarische belangen ook de vermindering van de bevolkingsdruk in het westen, de vermeerdering van het nationale recreatiegebied en de verbetering van het gehele Nederlandse communicatienet, kortom het leveren van een bijdrage tot de harmonische ontwikkeling van ons land als geheel, het plan van deze inpoldering beheersen."

Hoewel de uitvoerende diensten het in 1983 doen voorkomen alsof het "structuurplan" te weinig aandacht had voor regionale afwegingskaders (die nu door hen politiek van belang worden gemaakt, HG: zie 12.5), is het duidelijk dat dit plan de positie van de polder volledig in een ander licht stelde.

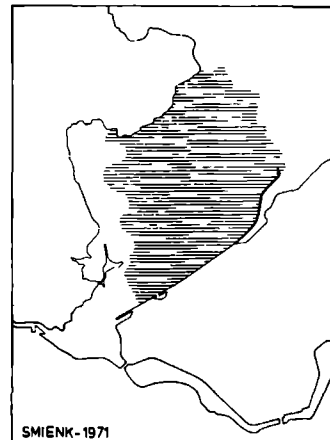
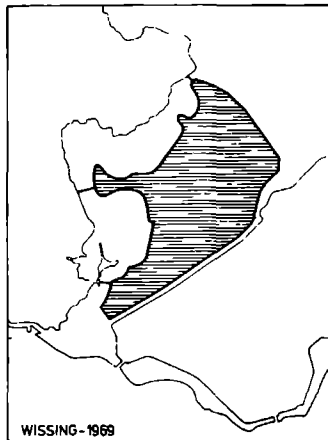
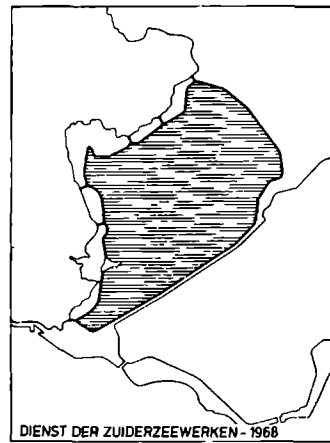
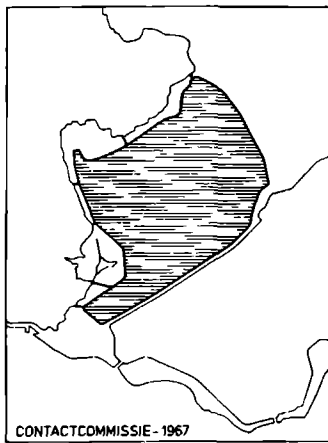
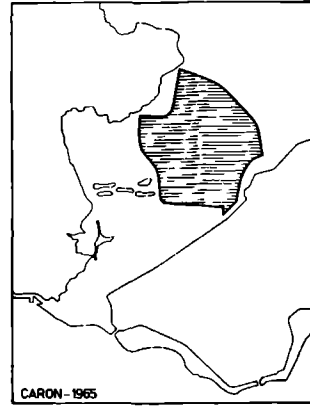
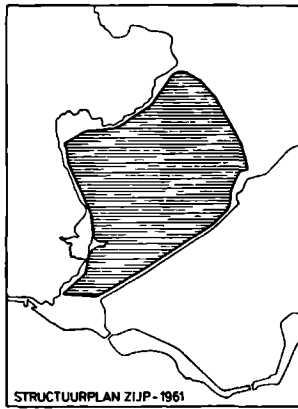
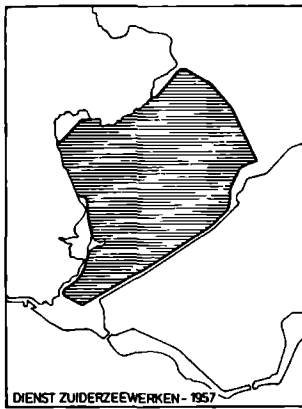
Qua ruimtelijke structuur valt op dat er tussen de Markerwaard en de Noord-Hollandse kust een randmeer is gedacht. Marken blijft nog steeds onderdeel van de polder.

Onder invloed van de opkomst van de auto wordt het plan van 1961 aangepast aan het Rijkswegenplan van 1968. Gelijk het oude land worden ook de Zuidelijke IJsselmeerpolders één groot raster van verkeerswegen, waarbij voortdurend niets met niets verbonden lijkt te moeten worden (Figuur 8).

De opzet van dit Rijkswegenplan, en zeker ook de Toekomstprojectie voor 2000 (TP 2000) van het Ministerie van V&W (1968) mogen ons ook nu nog verbazen, aangezien immers in de tweede helft van de jaren '60, ook met betrekking tot de Markerruimte, aanzetten tot een kentering zichtbaar werden.

Caron kwam in 1965 met een plan om alleen het noordelijk deel van de Markerwaard in te polderen en in het zuidelijk deel eilanden aan te leggen (Figuur 8).

Figuur 8: Markerwaardplannen (1957-1971)



De Contact-Commissie voor Natuur- en Landschapsbescherming publiceerde (1967) een plan met brede randmeren en met het eiland Marken vrijliggend in het randmeer (Figuur 8). Wissing (1969) geeft voor het eerst aan het water een belangrijke recreatieve functie, hetgeen hem verleidt tot een qua dijktracés uiterst dure vormgeving van de polder (Figuur 8). Opvallend is het plan van Smienk (1971, Figuur 8). Land en water zijn hierin bijna volledig verweven. Wonderlijk in dit plan, dat toch getuigt van een vergaande milieu-oriëntatie, is het voorstel om in het gebied een luchthaven aan te leggen. De auteur is kennelijk onder de indruk van de publicatie van de Commissie-Falkenhagen (zie 9.3) inzake de wenselijkheden van de aanleg van een Tweede Nationale Luchthaven (TNL). Het plan Smienk is echter uitgebracht aan het begin van de periode, welke door ons in de hoofdstukken 8 t/m 12 in detail wordt beschreven, zodat hiermee de samenvatting van de historie van plannen voor het Markermeer kan worden beëindigd.

#### **4.8 PROMOTORS EN OPPOSANTEN VAN DE ZUIDERZEEWERKEN TOT 1969**

In de voorafgaande paragrafen zijn enige data uit de historie van de Zuiderzeewerken gememoreerd. Ik heb daarbij samenvattend gewerkt. Op deze wijze ontstaat een overzicht van de overstelpende hoeveelheid materiaal die voorhanden is.

Echter de ruimte die vereist zou zijn om alle beschikbare informatie gedetailleerd te verwerken, maakt het onvermijdelijk na presentatie van de summiere en samengevatte bestanden van gegevens vlot tot meer analytische uitspraken te komen. Niettemin worden resultaten van meer systematisch onderzoek naar enkele historische achtergronden van georganiseerde groepen van betrokkenen, met name (civiel-)ingenieurs, polderwerkers, landbouworganisaties en natuurbeschermings- en milieuorganisaties, nog weergegeven in de hoofdstukken 6 en 7.

##### **1918: caesuur**

De historie van de Zuiderzeewerken is te scheiden in de periode tot 1918 en erna. Vóór 1918 waren de activiteiten van betrokkenen erop gericht parlementair fiat voor de Zuiderzeewerken te verkrijgen. Na dat jaar moeten de werken worden verdedigd tegen de wens van sommigen om het project te stoppen, c.q. te wijzigen. De voorstanders van het Zuiderzeeproject hebben dan ook vóór en na 1918 een geheel verschillende positie in de figuratie van betrokkenen. Aanvankelijk werden de pleiters voor het project beoordeeld op hun ideeën, argumenten, ramingen, alsmede op hun maatschappelijke positie. Nadat de Wet op 14 juni 1918 in het Staatsblad had gestaan moeten hun daden in technisch, financieel en maatschappelijk opzicht de toets van de politieke kritiek kunnen doorstaan. De vele vertragingen in de uitvoering van het project zijn ten dele gevolg van het veelvuldig en intensief optreden van die kritiek. Maar ook de lange tijd tussen de eerste plannen, laten we rekenen vanaf 1860 tot aanvaarding van de Wet - een periode van bijna 60 jaar - geeft beslist geen voedsel aan de idee dat de Zuiderzeewerken algemeen geacht werden een reëel middel te zijn om urgente problemen, van nationale dan wel private aard, te kunnen oplossen.

Nee, voortdurend bleek iets anders van groter belang. Nederland had meer dingen aan het hoofd dan inpolderingen. Het excuus van Thijsses voor de vertragingen, de tijden waren haast nooit 'normaal' om snel voort te kunnen gaan met het werk (o.c., p. 1), miskent naar mijn mening te zeer het feit dat een dergelijk project niet in een 'reïncultuur' wordt gerealiseerd, al doet het ruimtelijk product in zijn vergaande afwijking van de door de eeuwen heen gegroeide ruimtelijke structuren op het oude land hieraan vaak denken. Integendeel, het Zuiderzeeproject is maatschappelijk-politiek gezien, zowel in de voorbereiding als in de fase van uitvoering, permanent geïntegreerd geweest in de ontwikkeling van de Nederlandse samenleving. Deze situatie blijft ook gelden wanneer die samenleving door gebeurtenissen van buitenaf - oorlogen, stormvloed en andere 'abnormale' zaken - wordt geshockeerd.

In de maatschappelijk-politieke ontwikkeling heeft het Zuiderzeeproject vaak onder vuur gelegen. Zelfs zo intens dat de meest intrigerende vraag wordt, waarom het project ondanks de kritiek en de omstandigheden is aanvaard en later, weliswaar vertraagd, toch steeds weer verder uitgevoerd? Wat heeft de continuïteit bewerkstelligd?

Bezie men het project inhoudelijk, dan blijkt het voortdurend te zijn aangepast aan nieuwe opvattingen, wensen en mogelijkheden. Misschien mag bij wijze van hypothese worden geformuleerd dat de Zuiderzeewerken als planologisch object zich leenden tot flexibele aanpassing aan voortdurende verandering. Men kan deze propositie opvatten als de uitdrukking van de verwezenlijking in de praktijk van het hoogste planningsideaal. Het plan is tijdloos gebleken, dus moet deze sociaal-ruimtelijke constructie van bijzondere kwaliteit zijn. Daar staat tegenover dat er onder het vuurwerk der kritiek altijd ontsnapingskleppen moesten worden gevonden om de spanning niet tot een politiek breukpunt te laten oplopen. Het Zuiderzeeproject wordt dan voortgezet, niet om zijn verdiensten maar eenvoudig omdat het net niet wordt gestopt. Zowel voor de positieve als voor de meer negatieve uitleg van bovenstaande hypothese zijn verifiërende inlichtingen te verkrijgen. Daartoe moet ik echter niet louter de inhoud van het project, maar vooral ook het optreden van promotors en opposanten van de Zuiderzeewerken in de analyse betrekken.

### **promotors**

Wanneer ik tracht de periode van besluitvorming, dus tot 14 juni 1918, te overzien, verbaast het dat zo weinigen een zo groot project aanvaard hebben weten te krijgen.

De politieke cultuur van de 2e helft der 19e eeuw en het begin van de 20e eeuw verschilt sterk van de huidige. De politiek werd beheerst door een elite. Steeds weer, vaak decennia lang, treden dezelfde namen naar voren. Lely is bijvoorbeeld via verschillende districten gekozen tot lid van de Staten-Generaal. Ook kon tot het begin van de 20ste eeuw het lidmaatschap van de Kamer verenigd worden met het ministerschap. Lely was op dit punt de laatste (1901).

Aangezien de voorstanders van afsluiting en droogmaking van de Zuiderzee, hoewel vaak zeer verspreid wonend, elkaar in het Haagse politieke circuit gemakkelijk konden benaderen, waren de lijnen tot het niveau van beslissers altijd kort. Omdat het politieke wereldje extreem klein was, en ten gevolge van de relatief beperkte media ook klein kon blijven, konden verhoudingen met betrekking tot bepaalde politieke kwesties ook relatief lang en gemakkelijk vast blijven zitten. Dit was juist het grote nadeel van die politieke cultuur. Niet voor niets worden de oplossingen, die het kabinet-Cort van der Linden

(1913-1918) bewerkstelligde, aangeduid met de (eerste) pacificatie in de Nederlandse politiek. Enkele kwesties die tientallen jaren hoofdmoot van het politieke leven waren geweest, zoals de onderwijskwestie, het vraagstuk van het algemeen kiesrecht, diverse sociale kwesties, werden in één totaal afspraak geklaard (Lijphart, 1968). In deze politieke atmosfeer, en gesteund door voedselschaarste en watersnood, en niet te vergeten op basis van Lely's inzet van zijn volle politieke gewicht bij de vorming van het regeerakkoord in 1913, kon de kwestie van het Zuiderzeeproject -toen het ten derde male in een wetsontwerp was gegoten- eveneens worden opgelost. Deze optelsom aan condities maakt vermoedelijk de volgende stelling niet te gewaagd. Slechts toen alle omstandigheden voor de heersende politieke cultuur buitengewoon waren, kon het Zuiderzeeproject voldoende - in feite inderdaad unanieme - parlementaire steun krijgen.

De periode die vooraf ging aan deze uitzonderlijke situatie toont bij herhaling onvoldoende parlementair en maatschappelijk draagvlak voor het project.

De promotors van het project waren overwegend aanhangers van de liberale partij. Het liberalisme steunend op de ideeën van de Verlichting, teruggaand op de accentuering van de mens als centrum van de samenleving zoals in de Renaissance en eerder in het Hellenisme, prefereerde een rationele en wetenschappelijke methodiek voor de oplossing van maatschappelijke vraagstukken. Vandaar dat de Zuiderzeevereniging, ongetwijfeld de belangrijkste promotor van het project, een eigen wetenschappelijk-technisch bureau ontwikkelde om eigen ingenieurs met assistenten het project-idee te laten uitwerken.

Cleintuar (o.c., p. 25-28) geeft in dit verband argumenten voor het bestaan van geesteshistorische verbindingen tussen de 19e eeuwse utopistische denkbeelden en grote bouwkundige werken als Suez- en Panamakanaal, en Zuiderzeewerken<sup>5</sup>.

Het ontwerpen van plannen voor de Zuiderzeewerken past vermoedelijk goed bij het 'wilsoptimisme' dat een aantal mannen van de daad, pioniers van grote ondernemingen (de genoemde kanalen, maar ook andere grote publieke werken, spoorwegen, waterleidingen, kredietbanken, ...) in de 19e eeuw kenmerkte<sup>6</sup>.

Deze op individuele en vrij-wetenschappelijke leest geschoeide activiteiten hadden ook hun keerzijde. Ze waren namelijk overwegend 'elitaristisch en intellectualistisch' (Cleintuar, o.c., p. 210). De acties van de promotors van de Zuiderzeewerken waren louter georiënteerd op de politieke cultuur waarvan zij deel uitmaakten. Ondanks de

<sup>5</sup> Bedenk dat Lely belang stelde in alle grote en gedurfde technische projecten in zijn tijd, zoals het Mississippi- en Port-Said havenproject. Dit gold ook voor andere Nederlandse ingenieurs, zoals W.F. Leemans, de latere voorzitter van de Zuiderzeevereniging, die Lely's voorganger was als lid van de Raadgevende Commissie voor het Suez-kanaal. Ook J.F.W. Conrad, betrokkene bij de aanleg van de eerste spoorweg in Nederland alsmede bij de droogmaking van de Haarlemmermeer, is een goed voorbeeld in dit verband. Hij werd zelfs de officiële vertegenwoordiger van de onderkoning van Egypte in de Suez-kanaal Maatschappij (Cleintuar, o.c., p. 412, noot 15).

<sup>6</sup> Er bestaat een wil om de toekomst actief te beïnvloeden, gebaseerd op de vaste overtuiging dat zo'n beïnvloeding door de intelligente en daadkrachtige mens ook mogelijk is (Cleintuar, o.c., p. 412, noot 14).

progressieve ideeën die onder vele liberalen leefden - we zagen reeds hoe druk Lely het had met sociale wetgeving vooral in de regeerperiode 1897-1901 - drong het toch niet tot de gelederen van de Zuiderzeevereniging door dat in de nabije toekomst ook de Nederlandse politieke cultuur gedemocratiseerd zou worden en dat in de verwerving van steun van de 'massa', in de popularisering van het project, een belangrijke machtsbasis kon worden gevonden.

Het ontbreken van maatschappelijk draagvlak komt ook goed tot uiting in het feit dat amper iemand op de landaanwinst van het project zat te wachten.

Weliswaar probeerden de plannen van Kloppenburg en Faddegon (1848) en van van Diggelen (1849) in te springen op de maatschappelijke behoefte. Immers, medio 19e eeuw ging het met de landbouw goed. Maar de concessie-aanvraag van de Nederlandse Maatschappij voor Grond-Krediet (1865), later opnieuw gebracht door de Maatschappij tot droogmaking van het Zuidelijk gedeelte der Zuiderzee (1870) was gezien de zwakke economische positie van de landbouw in de tweede helft van de 19e eeuw een wat late poging om gebruik te maken van de inderdaad in Engeland en België, gewijzigde economische verhoudingen (zie hfd 5).

Lely noch de Zuiderzeevereniging hadden landwinst als primair doel van hun voorstellen voor ogen (zie 4.4). Omdat echter de staat aanvankelijk niet zoveel nationale belangen in het project zag dat hij tot financiering ervan zou moeten overgaan, ging de landaanwinning, waarvan werd gedacht dat zij een profijtelijke zaak zou zijn, steeds meer als financiële smeermolie fungeren om het project politiek aanvaard te krijgen.

De landbouworganisaties zagen toentertijd niet veel heil in de inpoldering van de Zuiderzee, omdat tussen het tijdstip van start van het project en het kunnen gaan boeren om geïnvesteerd vermogen terug te verdienen een veel te lange periode zat. Ontginningen boden daartegenover veel sneller rendement. Voor de promotors van het project was dit geen aantrekkelijke situatie, aangezien immers de agrarische sector ook toen al, vooral vanuit confessionele hoek, voor een belangrijke politieke lobby voor het project had kunnen zorgen. Natuurlijk was de Zuiderzeevereniging attent op dit punt. Zij nam Dr. Schaepman, zodra hij zich voor het Zuiderzeeproject had uitgelaten, op in haar bestuur (1901-1903).

Maar in het algemeen waren de vertegenwoordigers van de landbouw verdeeld ten aanzien van het project.

### **opposanten**

De oppositie tegen de afsluiting en droogmaking van de Zuiderzee kwam vooral van degenen die het water benutten; dus van vissers, militairen en (een aantal) landbouwers. Maar ook financiële deskundigen (met name op het desbetreffende ministerie) en soms ook de pers zorgden voor negatieve geluiden.

Om een indruk te krijgen welke bezwaren politiek doorwerkten, is de opsomming ervan door de Commissaris des Konings in Noord-Holland (5-3-1887) tegenover de penningmeester van de Zuiderzeevereniging (Cleintuar, o.c., p. 137) het citeren waard:

"Het voordeel van een Zuiderzee-afsluiting voor Noord-Holland was twijfelachtig, de visserij zou grotendeels teniet gaan, de dijkverdediging aan de oostelijke zijde

(...) zou toch niet geheel kunnen worden vermeden, de gezondheidstoestand zou worden bedreigd (... malaria-muggen in vroegere inpolderingen), overproductie van land zou het gevolg zijn, het economisch evenwicht zou worden verbroken, het zou moeite kosten al die duizenden hectaren grond bebouwd te krijgen en stellig zou het gehalte der naar de nieuwe polders trekkende bevolking tot vele moeilijkheden aanleiding geven."

Bovendien werd door deze autoriteit het 'onpartijdig', 'objectief' en 'neutraal' zijn van het onderzoek der Zuiderzeevereniging van vraagtekens voorzien. Wertheim, de penningmeester van de Zuiderzeevereniging, wees echter de vooringenomenheid van het onderzoek van de hand; uiteraard in voorzichtige termen, want hij wilde subsidie voor het onderzoek van de provincie. Hij stelde dat de benoeming van de technici, waarvan het hoofd behoorde tot de Rijkswaterstaat, 'een lichaam dat zeker niet verdacht kon worden van ingenomenheid met de plannen van de Zuiderzeevereniging', zo onpartijdig mogelijk was geschied. Bovendien zouden ook de tegenstanders betrokken worden bij het onderzoek. Want het enige doel van de Zuiderzeevereniging zou zijn zichzelf en anderen zo goed mogelijk over het plan en zijn gevolgen te laten voorlichten.

De hierboven geciteerde autoriteit heeft niet op alle punten gelijk gekregen. Overproductie van land heeft men kunnen vermijden. Ook onderschatte de genoemde gezagsdrager de hoeveelheden grond die zouden worden gebruikt voor stadsuitleg. Maar ja, hij deed zijn uitspraak amper 2 jaar nadat de vestingwet was aanvaard, waardoor de militaire bezwaren tegen stadsontwikkeling buiten de wallen waren vervallen.

Mede op grond van zware selectieprocedures en door min of meer in dienst nemen van polderwerkers en landarbeiders door de overheid (vgl hoofdstuk 5) is het met 'het gehalte' van de polderbevolking niet tegengevallen. Muggenplagen zijn er enkele geweest, maar of de volksgezondheid wezenlijk in het geding is geweest is mij niet bekend. De dijkverdediging - in casu van de westwal - is uiteraard voortgezet. En de zeevisserij is inderdaad zwaar aangetast.

In overeenstemming met de reactie van de penningmeester van de Zuiderzeevereniging op de uitspraken van de Commissaris des Konings is het interessant op te merken, dat de Zuiderzeevereniging inderdaad tegenstanders bij het onderzoek heeft betrokken. Reeds na zijn eerste verkenningsstocht op de Zuiderzee in 1887, adviseerde Lely het bestuur van de Zuiderzeevereniging de visserijbelangen, die door de afsluiting zouden worden geschaad, door een deskundige te laten onderzoeken. Het bestuur zag hiervan het tactisch belang en vroeg de wetenschappelijke adviseur van het Rijk betreffende visserijzaken, P.P.C. Hoek, dit onderzoek te doen.

Hoek heeft dit onderzoek uitgevoerd. Als Rijksadviseur moest hij echter eerst verslag uitbrengen aan de regering. De Zuiderzeevereniging van haar kant had bedongen zelf over publicatie van het rapport te mogen beslissen. Het bestuur van de vereniging had van begin af geen gunstige verwachtingen over de conclusies. Die verwachtingen werden in het onderzoeksverslag bevestigd. Afsluiting zou de visserij zeer ernstig benadelen. Dit werd echter in dermate algemene bewoordingen opgemerkt, dat geen schade-bedrag uit de cijfers kon worden



afgeleid, hetgeen de Zuiderzeevereniging ertoe bracht het rapport als bijlage bij de vijfde (technische) nota te publiceren. Ook de Staatscommissie (1892) heeft dit visserij-rapport benut. Mede onder invloed van de 'neutraliteit' die de Zuiderzeevereniging statutair nastreefde, heeft Lely, als Minister van Waterstaat, de Staatscommissie van 1892 breed samengesteld. Deze invloedrijke Staatscommissie is qua vertegenwoordigde belangen heel goed te vergelijken met bijvoorbeeld de samenstelling van de RvdWst (inclusief Zuiderzeecommissie, zie 9.5) en de RARC (inclusief de Commissie ad-hoc Nota Markerwaardgebied) welke hebben geadviseerd over het al dan niet aanleggen van de Markerwaard (respectievelijk in 1976 en in 1982 en 1986; zie 11.5).

### **houding ingenieurs**

Wat de vertegenwoordiger van de Zuiderzeevereniging opmerkt is niet minder interessant. De 'onpartijdigheid' van de vereniging was zeker gericht op de afsluiting en droogmaking van het IJsselmeer. Het zou interessant zijn deze 'neutrale' houding en de functie ervan in de politieke lobby tot aanvaarding van de Wet van 1918 te vergelijken met de wijze waarop de Vereniging tot Behoud van het IJsselmeer (VBIJ) haar statutaire informatie-functie, gericht op een verantwoord beheer van het IJsselmeer, inhoud geeft<sup>7</sup>.

Van belang is ook de opmerking over Rijkswaterstaat. Deze dienst is vele jaren weinig enthousiast voor de plannen in de Zuiderzee. Mogelijk werd dit standpunt gevoed door uitspraken van de RvdWst (1866 en 1868). Er zouden te weinig nationale belangen vragen om medewerking van de Staat aan de uitvoering van het project. Weliswaar had de Staatscommissie van 1892 hierin verandering gebracht, en had ook de Zuiderzeevereniging belangrijke uitkijkposten binnen de Rijkswaterstaat, maar niettemin hebben we kunnen registreren dat nog in 1920 de Zuiderzeewerken bij de Rijkswaterstaat bekend waren als een 'graf voor reputaties'.

Het moge duidelijk zijn en voor de periode 1970-1985 zal dat later worden aangetoond, dat Rijkswaterstaat naarmate de uitvoering vorderde een andere houding ten opzichte van het project heeft gekregen. Tegelijkertijd moet worden bedacht dat er regelmatig meningsverschillen optreden tussen de Hoofddirectie van de Rijkswaterstaat in Den Haag en de uitvoerende diensten van de Zuiderzeewerken, (tot voor kort) 'Dienst' Zuiderzeewerken en de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders. De reden hiervan is in de eerder aangehaalde woorden van van Duin verklaard. In Den Haag moeten binnen de Rijkswaterstaat meerdere overheidstaken, met ieder hun eigen lobbyisten, intra- en extra-departementaal, worden afgewogen. En dit geschiedt niet altijd ten gunste van de Zuiderzeewerken.

Dat de houding van verscheidene ingenieurs van Rijkswaterstaat zich wijzigde naarmate het project vorderde biedt gelegenheid te wijzen op een interessant historisch planologisch verband.

Hiervoor is de vermoedelijke samenhang aangeduid tussen het utopistisch denken en het ontwikkelen van plannen als dat van de Zuiderzeewerken door liberale, progressieve politici en ambtenaren die

---

<sup>7</sup> De Stichting voor het bevolkingsonderzoek in de drooggelegde zuiderzeepolders heeft het plan om een dergelijke vergelijking uit te voeren. Eind 1982-begin 1983 is daartoe materiaal verzameld, maar tot nu toe is geen publicatie verschenen.

opgeleid waren als civiel-ingenieur.

Echter, in de 19e eeuw bediende ook het socialisme zich van utopieën om een geheel andere samenleving voor te stellen. Met name het utopisch socialisme heeft een verbinding nagestreefd tussen de industriële revolutie en het toekomstbeeld. Dit om brede massa's, naast hun deelname aan het revolutionaire proces van economisch-industriële vooruitgang, een materieel en geestelijk vooruitgangsperspectief te bieden.

Naar mijn mening is nadere studie gewenst, maar vermoedelijk stelt Cleintuar (o.c., p. 28) terecht dat er geesteshistorisch een bijna ononderbroken lijn te onderkennen valt tussen de 'phalanstère' van Fourier (1772-1837) en de 'familistère' van Godin (1817-1888) enerzijds en inzichten over 'new towns', landschapsbeheer, samenlevingsopbouw en ecologie bij de inrichting van de nieuwe Zuiderzeepolders anderzijds.

Wanneer via de denkwereld van utopisch-socialisten de ruimtelijke ordening van de nieuwe arealen in het IJsselmeergebied is beïnvloed, lijkt de stelling gewettigd, dat het Zuiderzeeproject vooral het resultaat is van utopisch denken van progressieve liberalen en socialisten. Dat het product, totdat het voor tal van stedelijke functies werd benut, met name is gebruikt door confessioneel georiënteerde agrariërs doet hier niets aan af. Integendeel, het Zuiderzeeproject lijkt hiermee juist lange tijd steun te hebben kunnen krijgen van de drie politieke hoofdstromen in het land.

### **militairen**

De militairen zijn voortdurend tegenstanders van het project geweest, omdat zij vreesden dat de zogenaamde Hollandse waterlinie - het in oorlogstijd snel kunnen inrunderen van strategische toegangsgebieden - na afsluiting van de Zuiderzee niet meer zou kunnen functioneren. Op de technische merites van dit aspect ga ik niet in. Ik stel slechts vast dat deze bezwaren a) invloed hebben gehad op de uitvoeringsplannen; b) niet waren opgelost bij de behandeling van het vierde wetontwerp in 1918 zodat een aparte wet daaromtrent moest worden aangekondigd; c) de wijze van oorlogvoeren in de Eerste Wereldoorlog de relevantie van de waterlinie op zijn minst twijfelachtig had gemaakt. Het militaire belang heeft de aanvaarding van het project werkelijk vertraagd, maar de uitvoering ervan ook niet kunnen weerstaan.

### **agrariërs**

Aan de bezwaren van de zijde der agrariërs zaten twee aspecten. Een: kwam door het wegvallen van de getijden de mogelijkheid om vanaf het oude land af te wateren op de Zuiderzee/het IJsselmeer niet in gevaar? En twee: zou de afsluiting, dus de kustlijnverkorting, niet leiden tot extra hoge vloedwaterstanden op met name de Friese en Groningse zeewering?

Het eerste aspect heeft geleid tot tal van discussies over welke peilhoogte als het meest gewenst zou moeten gelden op het IJsselmeer. Met name tijdens de uitvoering in de jaren '30 is hierover - ook onder ingenieurs - hevig gedebatteerd. Overigens kwam dit punt in de jaren '70 van onze eeuw opnieuw aan de orde in het kader van de discussie over de eventuele noodzakelijkheid van het Oostvaardersdiep, alsmede over een zogenaamde noord-zuid-koppeling ter opheffing van de waterscheiding in Nederland in droge tijden (zie 10.5). De commissie-Lorentz heeft uitgemaakt (1924) - de commissie was ingesteld als con-

cessie aan opposanten in het Kamerdebat over het vierde wetsontwerp (1918) - dat inderdaad als gevolg van de afsluiting de zeeweringen in het Waddengebied zouden moeten worden versterkt en verhoogd.

### **Den Herder: mobilisator van de belangen der vissers**

De uitspraak van de commissie-Lorentz brengt ons op een speciale opposant. Het is Eibert den Herder, die tussen 1925 en 1950 bij herhaling voor oppositie tegen de Zuiderzeewerken zorgde.

Cleintuar geeft hem de bijnaam 'onheilsprofeet' (o.c., p. 355). Wim Zaal (1974) ziet in Den Herder 'een handelsreiziger in particularismen' (p. 145). In het kort gezegd, schrijft Zaal badinerend, wilde Den Herder aantonen:

"... dat de Afsluitdijk zou breken; dat de dijk het stormvloedgevaar vergrootte; dat de drooglegging onmogelijk was; dat de zeespiegel zou stijgen en de grondwaterstand zou dalen; dat vele vissoorten zouden verdwijnen, zelfs uit de Noordzee; dat het IJsselmeer voor binnenscheepvaart gevaarlijker zou worden dan de Zuiderzee was; dat het meer zou vervuilen; dat het probleem van de uitwatering der omliggende provincies onoplosbaar zou worden; dat het vraagstuk van overbevolking en werkloosheid onverminderd bleef bestaan; dat de voedselvoorziening zou verslechteren in plaats van verbeteren; dat wij door een nieuwe doorbraak 'een tweede Zuiderzee er bij krijgen'; dat de inpoldering onevenredig duur zou worden, enzovoorts." (Zaal, o.c., p. 139).

'Ieder orgel werd bespeeld', voegt Zaal aan deze opsomming toe. Den Herder (1876-1950) was vissersmaat op het schip van zijn vader van 1882-1906. Daarna was hij een ondernemend, maar niet bijster succesvol man. Hij dreef o.a. een vishandel, een garnalenpellerij, een vismeelfabriek en een kalkzandsteenfabriek. Onder zijn leiding kwam er een veerdienst van Harderwijk naar Amsterdam.

Hij schreef tegen de Zuiderzeewerken ruim 10 brochures, waarvan de eerste (1925) de niet mis te verstane titel droeg: 'De drooglegging der Zuiderzee, een ramp voor Nederland'.

In de jaren '30 noemde Den Herder zich 'voorzitter van de Zuiderzeepartij', ten tijde van de afsluiting richtte hij een 'Comité tot behoud van de Zuiderzee' op (1931) (zie Cleintuar, o.c., p. 356).

Het ging Den Herder vooral om het behoud van de zeevisserij in het gebied en hij trachtte door zijn optreden de vissers te bundelen ter verdediging van hun belangen. Dat laatste was vaak een probleem, omdat de vissers - die verschilden in religieuze en daarmee samenhangende sociaal-culturele achtergronden - elkaar op het water niet zelden in de haren zaten.

Het feit dat Den Herder na 1906 'aan wal' was gegaan en daar als ondernemer figureerde, gaf hem ook niet de vertrouwenspositie om als voorvechter en vertegenwoordiger van de vissers op te treden.

Dit neemt niet weg, dat het vissersbelang terecht door Den Herder werd gemobiliseerd. Wellicht heeft deze mobilisatie ertoe bijgedragen om de Zuiderzeewet voor de vissers nog enige gunstige uitwerking te geven.

Anderzijds moet het optreden van Den Herder ten behoeve van de vissers voornamelijk als een achterhoedegevecht worden gezien. Immers, de historie van de Zuiderzeevervisserij (Cleintuar, o.c., p. 290-294) demonstreert dat de vertegenwoordigers van het visserijbe-

lang, overigens bij herhaling geen vissers (!), in diverse commissies (vanaf 1892) niet zozeer de afsluiting en droogmaking van de Zuiderzee hebben bestreden als wel hebben aangedrongen op billijke schadevergoedingen voor vissers, die ongetwijfeld door het project benadeeld zouden worden. Op zich was deze claim van schadevergoeding bij een door de Staat uit te voeren project een noviteit. Tot dan toe was het normaal dat particuliere belangen moesten wijken voor nationale belangen, waarbij bedacht moet worden dat men bij het aantonen van nationale belangen - in de nachtwakersstaat - niet over één nacht ijs ging.

De vissers zelf hebben eenmaal op imposante wijze gedemonstreerd tegen het Zuiderzeeproject, namelijk tijdens het bezoek van de 'Koninkinnen' (Emma en Wilhelmina) aan Amsterdam op 3 augustus 1900.

"Uit alle deelen des lands waren toeschouwers gekomen, en menschen, die een vissersschuit nauwelijks van aanzicht kennen, zagen voor hun oogen een anderhalf duizend dier ranke vaartuigen eerst als soldaten in een gelid geschaard, daarop eensklaps na gegeven sein als een grote zwerm lichte zeemeewuizen uit elkaar vliegen. Zoowel het een als het ander maakte veel effect; dit effect was ook bedoeld. Men wilde aan de Koninginnen en aan haar volk eene zeer buitengewone, eene treffende voorstelling geven van den omvang van het bedrijf der visschers, wonende aan de kust van de Zuiderzee. En vele couranten juichten over het schoone schouwspel, waardoor de grote beteekenis van deze vischerij nu eens recht duidelijk was geworden."

Aldus een enthousiaste beschrijving van Van der Houven van Oordt (1901, p. 196-197), overigens secretaris van de Zuiderzeevereniging, een bepaald onverdachte bron derhalve. Deze show van vissersvitaliteit heeft de zeevisserij in de Zuiderzee, een bedrijfstak die in officiële rapporten al te vaak was beschreven als weinig welvarend, niet kunnen redden.

De argumentaties van Den Herder hebben die positie van de vissers evenmin kunnen veranderen.

Overigens zijn de onderwerpen waarover Den Herder argumenteerde vaak ook nu nog actueel. Dat geldt voor bijvoorbeeld de daling van de grondwaterstand, de verdwijning van vissoorten, de watervervuiling, de werkgelegenheid en het kostenvraagstuk.

Wat zou Den Herder hebben geschreven als hij de watersnood van februari 1953 nog beleefd zou hebben? En zou hij daarna meer enthousiasme voor zijn eigen betogen hebben mogen ontmoeten? Deze vragen zijn zeker voor een wetenschappelijke verhandeling te speculatief.

Ik beschouw Den Herders bijdrage vooral waardevol voor het behoud van de cultuur-historische waarde van het Zuiderzeegebied. De mede door hem gefinancierde Polygoon-film over de Zuiderzeevereniging voor de afsluiting is in dit opzicht een bijzonder waardevol document.

De cultuur-historische bijdrage van Den Herder heeft in onze tijd ook een symbolische functie. In kringen van de vracht- en recreatievaart met oude Zuiderzee-schepen, het Zuiderzee- en het Veluwemuseum, de Vereniging tot Behoud van het IJsselmeer - de laatste heeft een 'Den Herder-penning' voor bijzondere verdiensten het beheer van het IJsselmeer betreffend - wordt deze inbreng van Eibert Den Herder dan ook gekoesterd. Dat daarbij wellicht wat vlot voorbijgegaan wordt aan de inhoudelijke kwaliteit van de argumenten ('profetieën', 'particula-

rismen') is naar mijn mening waard om vastgesteld te worden maar niettemin van secundair belang.

### media

De kranten fungeerden op het eind van de 19e eeuw nog niet als de huidige massamedia. Toch waren zij toen van politiek belang. De Zuiderzeevereniging heeft hen steeds graag als medium gebruikt om haar mening publiek te maken. Omgekeerd werden de promotors van de Zuiderzeewerken, meestal privé, niet optredend namens de vereniging, zich wanneer er anti-geluiden in de pers verschenen. Cleintuar (o.c., p. 300-302) noemt wat dit betreft enige artikelenseries in de NRC (1895) en het Nieuws van de Dag (1896).

In de boeken die de Zuiderzeevereniging heeft uitgegeven om onderzoeksverslagen en haar ter hand gestelde overheidsstukken bekend te maken, werd ook bij wijze van mededeling aan de leden gememoreerd welke kranten, in binnen- en buitenland, aandacht aan het Zuiderzeeproject hadden besteed en of dat in positieve dan wel in negatieve zin was geschied.

Op 16 februari 1918, dus pal voor het Tweede Kamerdebat over het vierde wetsontwerp, bracht de 'Groene Amsterdammer' - waarvan Mr. K. Jansma, de latere biograaf van Lely, toen waarnemend secretaris - een speciaal nummer over het Zuiderzeeproject uit. Financieel was dit een co-productie van deze krant en de Zuiderzeevereniging. Beide wisten hiervoor gulle gevers te mobiliseren.

Uit het bovenstaande valt af te leiden dat de pers weliswaar niet onverdeeld voor het project schreef, maar over de lange reeks van jaren tot het wetsontwerp van 1918 was aanvaard in het algemeen veel en veelal gunstig over het idee tot afsluiting en drooglegging van de Zuiderzee berichtte. Politiek gevaarlijk schreef de pers echter toen zij het wetsontwerp van 1901 in verband bracht met de aanstaande verkiezingen. Weliswaar werd daarmee impliciet erkend dat een dergelijk project mogelijk kiezers naar de liberale partij zou kunnen trekken, maar het gelegde verband stoelde niet op feiten. Het wetsontwerp kwam immers, door vertraging bij de voorbereiding alsmede doordat de toenmalige minister Lely zich vooral met de sociale wetgeving moest bezighouden, pas laat in de lopende regeerperiode (1897-1901) aan bod.

Over de aandacht van andere communicatiemediën voor het onderwerp van de Zuiderzeewerken in de periode 1918-1969 moet ik hier kort zijn.

Natuurlijk zijn er tal van fotoboeken op de markt gekomen. Ook het Polygoon-journaal heeft regelmatig aandacht besteed aan de voortgang van de Zuiderzeewerken. Ook documentatie-films zijn er gemaakt. Met name de films 'Zuiderzee' (1930-1933) en 'Nieuwe Gronden' (1934) van Joris Ivens mogen worden genoemd. De eerste film is een lofprijzing op het werk, met het dichten van de Afsluitdijk, 28 mei 1932, als hoogtepunt. In de tweede film geeft dezelfde cineast echter een kritische kijk op het project. Het materiaal van de eerste film wordt nu aangevuld met journaal-beelden over de economische crisis. Arbeiders gooien zakken Amerikaans graan in de Atlantische Oceaan om de prijs van dit agrarisch product op peil te houden. Met behulp van de 'Ballade der Säckescheisser' (van Julian Arendt en Ernst Busch) en beelden van de Zuiderzeewerken, de beurs in Wallstreet en het storten van het graan in zee wordt duidelijk dat de Zuiderzeewerken niet een puur Hollands project zijn, maar gezien moeten worden in de internationale economische verhoudingen. Gewogen door Ivens op die schaal lijkt het project onderdeel van een volstrekt vruchteloze kringloop (Ivens, 1978, appendix, p. 6-7).

De schrijvende pers heeft ongetwijfeld veel aandacht aan de Zuiderzeewerken besteed. Het mogelijk voorhanden knipselmateriaal is door mij, noch door anderen bij mijn weten, systematisch onderzocht, althans niet voor de periode 1918-1969.

Voor de periode 1970-1985 daarentegen ben ik in het bezit van een vermoedelijk compleet archief aan kranteknipsels, dat voor de behandeling van de Markerruimte-casus is geordend, gesystematiseerd en verwerkt. In de hoofdstukken 8 t/m 12 wordt dit archief benut.

Hoe dan ook, de media hebben zeker bericht over de discussies die in de politiek in het algemeen en in de Staten-Generaal in het bijzonder zijn gevoerd over de ontwikkeling van de financiële aspecten, zowel het kosten- als het financieringsvraagstuk, van de Zuiderzeewerken.

Met enige korte opmerkingen hierover sluit ik dit vierde hoofdstuk af.

### **financiële deskundigen**

In 4.1 en 4.6 zijn enige financiële gegevens betreffende de Zuiderzeewerken opgenomen. Aan het financiële aspect zitten verschillende elementen, bijvoorbeeld: de jaarlijkse last voor de begroting (als de Staat het project financiert); de kostenramingen; de rentabiliteitskwestie, samenhangend met de vraag of er individueel toewijsbare voordelen, baten aan het project zijn te onderkennen; de effecten van het project op verscheidene economische deelmarkten - grondmarkt, woningmarkt, kapitaalmarkt.

Het punt van de financiën is bij herhaling aangegrepen om het project zowel in totaliteit als de na 1918 resterende delen ter discussie te stellen.

Daarbij valt op dat met name de Ministers van Financiën en hun ambtenaren reeds ver voor de aanvaarding van de Wet tot op de dag van vandaag remmend hebben gewerkt op de besluitvorming. Ik gebruik de term 'remmend' omdat ik in de stukken geen principieel afwijzend standpunt van Financiën ten aanzien van de Zuiderzeewerken ben tegengekomen. Men beperkt zich veeleer tot beknibbelen op het plan (Pierson), suggesties tot tempoverlaging bij de uitvoering, discussies over staats- danwel particuliere financiering.

Natuurlijk ligt het niet op de weg van Financiën om het project beleidsmatig te beoordelen. Maar wellicht had een strakkere controle van de uitgaven door de jaren heen (vergelijk 4.1, Tabel 4) tot een meer heldere positie-bepaling kunnen leiden: óf meer structurering van de uitgaven - plafondbeleid - (met mogelijk gevolg dat met name de inrichting van de gebieden minder kostenverhogend zou hebben gewerkt, met extra geld of staken van het werk als logisch gevolg) óf meer bedrijfsmatige benadering van het project (zonder economische rendementen geen voortzetting van het karwei).

Tegenstanders buiten het Ministerie brachten in het laatste decennium van de vorige eeuw vooral de kwestie van de rente voor het voetlicht. De Staatscommissie zou met een te lage gemiddelde rentestand hebben gerekend (slechts 3,5 %). Verder zou er met rente-op-rente moeten worden gerekend (wat de Staatscommissie van 1892 overigens had gedaan, maar over de wijze waarop was niet iedereen het eens).

Bij de behandeling van de Wet in 1918 sprak feitelijk slechts één Eerste Kamerlid over de financiële kanten van de zaak. Niettegenstaande dat werd reeds in 1920, wegens de snelle stijging van de staatsschuld, volop gediscussieerd over het geld dat de Zuiderzeewerken in hun totaliteit zouden vergen. De debatten werden aangewakkerd door van Gijn, nota bene Minister van Financiën in het oorlogskabinet-Cort van der Linden, dat de Wet van 1918 had voorbe-

reid. Hij schreef dat het project tot een verlies van f924,- miljoen zou leiden. Zeker voor die tijd een fabelachtig groot bedrag. Hoewel dit cijfer niet onweersproken bleef, heeft het uiteindelijk invloed gehad op het besluit om van 1922-1925 slechts met een 'beperkt werkplan' de Zuiderzeewerken uit te voeren. In 1932 is er een financiële studietoelichting aan het werk geweest. De Wieringermeerpolder was financieel erg tegengevallen. Het totale tekort op de begroting van deze polder werd geschat op f750,- miljoen (Cleintuar, o.c., p. 345).

De genoemde studietoelichting (van de Zuiderzeevereniging) kwam niet tot eenstemmige conclusies. De econoom Limperg had ernstige bezwaren tegen de onderzoeksmethode van de commissie (extrapoleren van financiële resultaten van vroegere droogmakerijen) en weigerde het eindrapport te tekenen.

Ter Veen, toen formeel eerste secretaris van de Zuiderzeevereniging, kon slechts formuleren dat het studierapport een stille kritiek omvatte op de mening, dat de Zuiderzeedredging per saldo verlies zou opleveren. De winst zou zijns insziens vooral bestaan in de 'onweegbare voordelen' en met name in de 'demografische betekenis van het werk'. (Cleintuar, o.c., p. 347).

Mogelijk had Ter Veen daarin gelijk. Wellicht kunnen wij nu eerder door een dergelijke uitspraak beseffen dat voortzetting of het staken van het project primair een politieke keuze is. Feit is dat het bedoelde rapport een zwakgebod inhield vanwege de Zuiderzeevereniging, omdat in de toenmalige discussies het project bij herhaling als een onderneming werd opgevat.

Dat het een politieke kwestie was bewees echter Colijn die, nog voordat het rapport publicabel was, als minister de voortzetting van het werk in het vooruitzicht stelde. Dit overigens in een langzaam tempo (het werk lag zelfs stil van 1932-1936), omdat deze minister in het project geen wezenlijk werkgelegenheidsargument zag. Er werkten maximaal 4.000 arbeiders aan deze zaak. Terwijl er ongeveer 20.000 in Duitsland werkten - als gastarbeiders, ook in de wapenindustrie -, zag Colijn deze 'export van werkloosheid', ondanks de ook hiertegen geopperde tamelijk principiële bezwaren, toch liever dan dat het Zuiderzeeproject met overheidsgeld ten behoeve van meer werkgelegenheid werd opgepept (Cleintuar, o.c., p. 355).

Aldus enige oprispingen tegen het Zuiderzeeproject, gestoeld op financiële argumenten en geuit tussen de wereldoorlogen. Na de Tweede Wereldoorlog zien we voortdurend herhaling van zetten in dit opzicht. Er zij aan herinnerd dat bij de keuze tussen het maken van Zuidelijk Flevoland dan wel de Markerwaard (1956-1959) ook het budgettaire argument is gebruikt ten gunste van voortzetting van het werk met de eerst genoemde polder. Het staatsbudget blijft een rol spelen. Ook het beleidsvoornemen in 1980, waarin de regering aankondigt de Markerwaard te willen aanleggen, vermeldt dat een en ander slechts zal plaatsvinden wanneer en voorzover het staatsbudget dat mogelijk maakt. Bijna lijkt hier een argument van tweede orde alle mogelijke planologische en bestemmingsargumenten met betrekking tot de Markerruimte te gaan overvleugelen. Maar met een dergelijke opmerking lopen we vooruit op de hoofdstukken 8 tot en met 13 en dat is niet de bedoeling.

## MENSEN EN WATER IN ONTWIKKELINGSPERSPECTIEF

### 5.1 INLEIDING

Drie redenen acht ik aanwezig om het lange termijn perspectief waarin het Zuiderzeeproject tot ontwikkeling is gebracht te formuleren.

Ten eerste zal duidelijk worden (hfd 13) dat de betrokkenen in de kwestie van de Markerruimte (1970-1985) elkaar op een tamelijk klassieke wijze etiketteren (Elias en Scotson, 1976, p. 7). Voelt men zich, op deelgebieden, sterker dan acht men zich ook beter dan anderen. De betrokkenen (waterhuishoudkundigen, boeren, behartigers van de burgerluchtvaart, bankiers, wegvervoerders, vissers, natuurbeschermers en natuurbouwers, militairen, planologen, (water- en oever-)recreanten en anderen) bejegenen elkaar veelal op basis van een korte termijn perspectief en vanuit een wederzijds vijandbeeld. Een lange termijn perspectief kan tonen dat mensen, die geen behoefte hebben aan vaste grond onder hun voeten (bijvoorbeeld vissers, rietsnijders, zeelieden) vaak antagonistisch hebben gestaan tegenover droogleggers en landaanwinners. Tevens kan echter blijken dat wie land drooglegt nauw betrokken is bij het water. Droogleggen is immers stap één, drooghouden is een permanente zorg.

De Romeins bijvoorbeeld (1934/1973, hfd 1, 'de grond waarop wij staan') verduidelijken dat het karakter van de Nederlander en van het Nederlandse volk is gevormd in de eeuwenlange strijd tegen het water enerzijds en in het benutten van het water anderzijds.

Er zou derhalve kunnen blijken dat de tegenstellingen tussen de betrokkenen in de Markerruimte in die zin betrekkelijk zijn, dat allen wortelen in dezelfde cultuur-historische traditie, waarin werken met en bestrijden van het water voortdurend gelijk op zijn gegaan.

Wel reflecteren acties en reacties van en op het water de verschillende rollen die het water vervult voor de bewoners van de lage landen. Met die rollen zijn ook uiteenlopende sociale categorieën, veelal beroepsgroepen verbonden.

In de geschiedenis zijn nieuwe rollen van het water en ermee samenhangende groepen naar voren gekomen. Civiel-ingenieurs bijvoorbeeld zijn als beroepsgroep pas sinds medio 19e eeuw bekend. Daarnaast zijn bestaande rollen niet altijd even belangrijk geweest. In de loop der eeuwen heeft Nederland zich afwisselend meer op het continent dan weer meer op de zee(-vaart) georiënteerd, zodat de zee niet steeds even belangrijk was voor de ontwikkeling. De opeenvolging van activiteiten tegen en met het water is echter een doeltreffend mechanisme geweest van 'sociale overerving' van maatschappelijke kansen van de ene generatie op de andere (Goudsblom, 1979, p. 24). Een grote mate van continuïteit in de waterstaats-zaken hangt hier waarschijnlijk mee samen.

Enige kennis van gemeenschappelijke traditie en van continuïteit in werken met en strijden tegen het water kan zowel de intensiteit van de discussie over de Markerruimte helpen verduidelijken als de eventueel te constateren verschuivingen in machtsverhoudingen en de lange duur van de procedure helpen begrijpen en mogelijk relativeren.



Ten tweede is aandacht voor de historische context ook gewenst om te illustreren dat de regio, waarin de Markerruimtekwestie speelt, niet steeds dezelfde sociaal-economische en sociaal-geografische functie heeft gehad. Dit besef kan van nut zijn bij beschouwing van de ruimteclaims op het gebied in de periode 1970-1985.

Ten derde is het duidelijk dat de belangengroepen, die optreden in de Markerruimte, niet allen even belangrijk zijn. Uit de in 4.6 aangehaalde plannen is reeds duidelijk dat waterbouwkundigen, landbouworganisaties, de feitelijke bouwers en ontginners van de polder - de polderwerkers -, alsmede deskundigen op het gebied van ruimtelijke ordening en natuur- en milieubescherming een bijzondere positie innemen in het debat. Het lijkt me van belang om de historische achtergrond van deze deelnemers enigszins te belichten, uiteraard gericht op de grondslagen van hun relatieve machtspositie in de Markerruimtekwestie.

Een enigszins uitputtende toelichting van bovenstaande redenen voor formulering van een lange termijn perspectief, waarin de besluitvorming over het Zuiderzeeproject historisch gefundeerd wordt, zou een omvangrijke studie van de waterstaatsgeschiedenis en de daarbij betrokkenen vergen. Binnen dit bestek is dat een onmogelijke opgave. Hier wordt slechts op essayistische wijze materiaal aangedragen waarmee de drie genoemde elementen van een, voor dit geval en in het kader van de probleemstelling van het onderzoek van belang zijnde, lange termijn perspectief vorm kunnen krijgen. Steun zoek ik daartoe bij auteurs, die eerder op basis van historisch bronnenonderzoek, ontwikkelingen hebben samengevat. Bijvoorbeeld Brugmans (1960/1976; 1971); J. en A. Romein (1934/1973; 1976); van Duin *cs* (1984); Goudsblom (1979); de Jonge (1968/1976); ter Veen (1925); van Veen (1955); van de Ven (1976); Verwey (1980); Wallerstein (1974/1978). Voor meer specifieke ontwikkelingen, inclusief die van de belangengroepen, zijn uiteraard meerdere bronnen geraadpleegd. Hoewel van de Ven, staande 'aan de wieg van Rijkswaterstaat' (1976, p. 17), noteert dat het niet steunen op bronnenonderzoek veelal slechts leidt tot het overschrijven van vroegere auteurs, acht ik deze opmerking primair relevant voor historici en historisch-geografen, in dit geval op het terrein van de waterstaatsgeschiedenis. Het is verantwoord, denk ik, nu resultaten van gewaardeerd historisch onderzoek ten behoeve van de oplossing van een planologische probleemstelling te benutten.

## 5.2 SCHETS HISTORIE MENSEN EN WATER IN DE LAGE LANDEN

De bodemgesteldheid van de lage landen is overwegend nat. Plinius, de Romeinse reiziger en schrijver, heeft bij het zien van de oceaan die zich tweemaal per etmaal over het land uitstort, getwijfeld of de bodem tot de aarde of tot de zee behoort (J. en A. Romein, 1934/1973, p. 14).

Verwey (1980, p. 12-13) meent dat de bodemgesteldheid in haar uiteenlopende verschijningsvormen sterk heeft bijgedragen aan het civilisatieproces van de bevolking in deze streken. Het overwicht van zee en rivieren, van stromen en sloten, van moerassen en meren; de ligging aan de monding van drie grote Europese rivieren; zij hebben de verdediging tegen en het gebruik van het water doen ontstaan.

In de Nederlandse geschiedenis heeft het water vele rollen gehad. Met het slib dat het meevoert is het land door het water gevormd. Op niet te voorspellen momenten neemt het water het land echter weer mee. Het water biedt ruimte voor transport en handel. Ondiep water blijkt drooggelegd te kunnen worden. Water kan de geografische ligging van bepaalde locaties begunstigen. Water is een economische basisfactor gebleken: voor de reproductie van de arbeidskracht (drinkwatervoorziening), voor tal van industriële processen, voor de visserij, voor de recreatievaart. Delfstoffen blijken in en onder het water aanwezig. In onze tijd wordt water ook gezien als een ecologisch basiselement met een eigen natuur- en milieuw waarde.

De rollen en functies van het water zouden abstracties zijn als zij niet in verband zouden staan met gedrag en handelingen van mensen. Gaat men uit van een tweevoudige oriëntatie op het water (defensie tegen en benutting van), dan zijn in de loop van de geschiedenis en gerelateerd aan de genoemde rollen van het water globaal de volgende sociale categorieën waar te nemen. Visjagers, binnenvissers-vruchtgebruikers, binnenvissers-landbouwers, schippers, ontginners (zowel landheren als kloosterlingen), boeren, kustvissers, 'darinc delvers', handelaren, scheepsbouwers, zeelui, kapitaalverschaffers, aannemers, landmeters, molenbouwers, waterschapsbestuurders, 'korps-ingenieurs' (van het Staatse leger), civiel-ingenieurs, polderjongens, zand-, olie- en gaswinners, ruimtelijke planners, recreanten, natuur- en milieubeschermers.

De functies die het water heeft gehad en nog heeft voor de bewoners van de lage landen zijn in aanmerkelijke mate de neerslag van de ontwikkeling van sociale figuraties.

Ik zal proberen deze reflectie van ontwikkeling van afhankelijkheden tussen mensen in functies van het water zo helder mogelijk samen te vatten.

Wanneer het land nog onbedijkt is, gedragen de bewoners van deze streken zich nog tamelijk passief ten opzichte van het water. Als de stormen razen, loopt het water eenvoudig over de akkers. De bewoners vluchten dan op met de hand opgeworpen hoogten. Als het water de omgeving bedekt, lijken zij zeevarenden. Wijkt het water dan zijn de bewoners eerder schipbreukelingen, die rondom hun hutjes de vis-sen najagen, die met het water trachten te vluchten (Plinius, gecit. bij J. en A. Romein, o.c., p. 14). Deze visjagers leren van de Romeinen hoe zij waterbouwwerken, met name kanalen tussen stromen en rivieren, kunnen maken, zodat ze zich kunnen verplaatsen zonder buitengaats te komen. Bovendien leren ze de kweek van cultuurgewassen kennen. Vooral hennepplanten blijken nuttig, omdat men er touwwerk, kabels, netten en zeildoek mee kan maken waardoor de overlevingskansen toenemen bij het trotseren van zee en klimaat. De visjagers worden aldooende binnenvissers. Zelfs wordt enigszins op vaste locaties geboerd.

Omdat echter vanaf de tweede tot in de zevende eeuw (de laat Romeinse transgressie) het klimaat hevig verslechtert, worden aanzienlijke oort bewoonbare delen van het gebied weer teruggenomen door de zee. Met name voor de Friezen is dit een ramp. Het slib loopt te intensief over hun akkers. Boerderijen spoelen weg. Het gebied

wordt te klein voor hun bevolking en ze lijden aan een tekort aan graan. Om deze problemen op te lossen gaan de Friezen zich toeleggen op handel over zee. Ze komen in alle kustplaatsen aan de Noordzee. En nadat ze onderworpen zijn door de Franken, zijn ze gedwongen zich minder op de zee en meer op het continent te richten. Dat brengt hen in tal van steden op de centrale noord-zuid-route in het Frankische rijk (Keulen, Duisburg, Worms, Mainz). Wat opgaat voor de Friezen, geldt niet voor alle volken onder de Karolingische verhoudingen. Meestal is landbouw belangrijker dan handel. De handel is overwegend regionaal en de landbouw vindt vooral onder feodale verhoudingen plaats. Dit geldt vooral voor het zuiden. In het noorden zijn veel vrije boeren. De feodale landsheren zowel als kerken en kloosters beginnen grondexploitatie via ontginning. Het gaat om beperkte bedijkingen. Naarmate deze tot een wezenlijk gevoel van grotere veiligheid leiden, wordt men actiever in het veroveren van meer land. Aanvankelijk is ieder op zichzelf bedacht, maar later weten de landsheren en de kloosterlingen ook meer collectieve acties te bewerkstelligen.

Als het Frankische Rijk instort (9e en 10e eeuw), blijven de volkeren van de lage landen betrokken bij de noord-zuid en later ook de oost-west-handel. Het economisch zwaartepunt verschuift van de Hanzesteden langs Rijn, Waal en IJssel naar de Hollandse en Zeeuwse wateren (10e tot en met de 13e eeuw). Dit als gevolg van de verlegging van het politiek-economisch zwaartepunt in Europa van het continent naar de zeegebieden, in het bijzonder naar Vlaanderen, Engeland en Frankrijk. De handelaren en schippers van deze zeemachten gebruiken vooral de Hollandse wateren om de noordelijke handelsgebieden te bereiken.

Deze economische verschuiving naar de zeegewesten is niet alleen belangrijk voor de handel, maar stimuleert daar ook de aanpak van bedijkingen en ontginningen.

De in cultuur gebrachte gebieden trekken mensen aan. Er ontstaan klassen van handelaren, schippers en ook van boeren. De schippers kennen de binnenwateren en zij komen op knooppunten bijeen om daar de goederen van handelaren en boeren te verladen en te ruilen.

Aan het eind van de twaalfde eeuw is de bedijking grotendeels voltooid en wordt ook de waterhuishouding beter aangepakt. Dit maakt de zeegewesten tot overwinnaars in de lage landen. Hier liggen de grootste op het water gebaseerde economische potenties: stedenbouw, landwinning, visserij, scheepsbouw en scheepvaart, handel en kapitaalverschaffing.

Tussen 1400-1650 wordt de kaart van Nederland aanzienlijk gewijzigd. Er is grondwinst, maar ook aanzienlijk grondverlies. De zee gaat in de 15e en 16e eeuw weer in de aanval. Sociaal-economische omstandigheden zorgen voor onvoldoende verdediging. Na bedijking komt de bodem door inklinking, maar ook door de stijging van de zeespiegel relatief steeds lager te liggen. Bovendien graaft men vaak, bij aanleg van nieuwe dijken, de oude af. Breekt de nieuwe dijk door dan ontstaat meteen een omvangrijke ramp, omdat de overstroming niet beperkt blijft tot het nieuw ingedijkte land. Zo ontstaan, enige eeuwen na de eerste grote bedijkingen, grote onherstelbare doorbraken (Braakman, 1404; Dollard, 1413; Biesbosch, 1421; Reimerswaal, 1530). Sinds de tweede helft van de 13e eeuw knaagt de Zuiderzee zich geleidelijk het land in (Figuur 9). Een voorname oorzaak hiervan is waarschijnlijk van sociaal-economische aard, namelijk het 'darinc delven', 'moeren' of veen afsteken (J. en A. Romein, o.c., p. 22). Dit

geschiedt als brandstofwinning, maar ook - mits gehaald vanonder zeelei - om er zout uit te winnen. Wordt het veen binnendijks gewonnen, dan ontstaan daar gevaarlijke meren die het omliggende veenland verder afknagen. Buitendijkse veenwinning veroorzaakt diepe gaten vlak voor de dijken, gaten die op hun beurt latere doorbraken bevorderen.

Figuur 9: Wisselende kustlijnen (begin jaartelling - medio 16e eeuw - heden)



Bronnen: R.H.A. van Duin (1984, p. 10)/(K. Groen en T. Schmeink (1981, p. 22-23)

Natuurlijk wordt deze veenwinning verboden. Maar de controleurs zien vanwege de graven en landheren veel door de vingers, omdat de laatsten inkomsten hebben uit verkoop van veengronden en belastingheffing op de zouthandel. Volgens de Romeins (o.c., p. 22) is dit een overtuigend bewijs dat de problemen van het dijkwezen de economische verhoudingen van de tijd, waarin ieder voor zich moet zorgen, te boven gingen.

Bij de gemeenschappelijke zorg van het dijkonderhoud, verloopt het al niet anders. De onderhoudsporties (dijkslagen) worden verdeeld in overeenstemming met het belang dat ieder bij het onderhoud had. De dijkgraven en heemraden, de ambtelijke controleurs van de graven van Holland, hebben echter geen vast inkomen. Tegen beloning zien zij dus vaak van controle af. Ook nemen ze dijkslagonderhoud aan en keuren later hun eigen werk, gedaan of niet gedaan.

Dit feodale stelsel van graven, dijkgraven, heemraden en onderhoudsplichtigen is voor kleine vrije boeren vaak fataal. Via 'spasteking' (systeem voor ontslag van dijkslagonderhoud door met de hand op de in de dijk gestoken spa onder ede afstand te doen van zijn bezit en de overdracht ervan aan de ingeland die de spa uit de grond trok) neemt het grootgrondbezit van kloosters, landheren en dijkgraven toe, hoewel hier nooit feodale verhoudingen zijn ontstaan als in Frankrijk, Duitsland of Spanje (Goudsblom, 1979, p. 9).

Wel is belangrijk in te zien dat in de verwevenheid van de bij het dijkwezen betrokkenen de kiemen van het latere politiek-administratieve stelsel van de Lage Landen zijn terug te vinden.

Weliswaar hebben de Graven van Holland reeds in een vroeg stadium van ontwikkeling van dit zeegewest een zeker centraal geweldsmonopolie weten te vestigen, maar dit is slechts mogelijk door op het lokale niveau grote rechten voor te behouden aan de daar opererende machtshebbers: landadelijke leenheren (de vazallen van de Graven), de dijkgraven, de kloosters, de boeren-kolonisten én (in dit verband nog niet eerder genoemd) de steden.

Het centraal gezag is derhalve geïndividueerd op een structuur van verdeelde rechten, die aan de individuen grote vrijheden laat en aan de lokale gemeenschappen bevoegdheid tot beslissen over vitale aangelegenheden.

Democratisch is het stelsel niet. Weliswaar komen de lokale ambtsdragers voort uit de lokale bevolking en zijn zij aldaar in bezit van grond, maar ze worden steeds van hogerhand benoemd en ze moeten zich houden aan de regels die de heer of graaf heeft vastgesteld.

Toch is het politiek-administratieve stelsel in de 15e en 16e eeuw onvoldoende volgroeid om de aanzwellende stormvloed effectief te kunnen weerstaan. De genoemde dijkdoorbraken bewijzen dat.

Een bijzondere reden voor landverlies zijn de inundaties geweest tijdens de Nederlandse Revolutie, bij ons vooral bekend als de Tachtig-jarige Oorlog tegen Spanje.

Daar staat echter tegenover dat uitgerekend de Spaanse vijand in meer dan één opzicht heeft bijgedragen aan het leggen van grondslagen om verder landverlies te voorkomen.

De Spaanse vorsten en hun landvoogden hebben geprobeerd een gezag boven de graven van Holland te vestigen en dat onder andere uit te drukken in een waterstaatspolitiek gericht op het 'gemeen maken' van de dijken. Maar hoewel Alva, de gehate personificatie van het centrale gezag, na de Allerheiligenvloed van 1570 tegen grote lokale weerstand in een nieuwe Zuiderzeedijk weet door te zetten, is ook hij niet in staat om een hechte centrale gezagsstructuur te vestigen.

De tijdens de oorlog met Spanje ontstane Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden is als reactie op de Spaans-Oostenrijkse eenheidsstaat gedecentraliseerd. De lokale en regionale autonomie is sterk; de Staten-Generaal, het bestuursorgaan van de Republiek heeft weinig invloed.

Over het algemeen laten de staten in de gebieden de waterstaatszorg over aan de dijkgraaf en de hoogheemraden van de grote waterschappen. Dat is eenvoudig, omdat in de staten en in de besturen van deze schappen veelal dezelfde regenten zitten. Dit als gevolg van de toetreding van burgers tot deze besturen, waardoor het systeem van benoeming langzaam verandert in een stelsel van zichzelf aanvullen. In de 16e en 17e eeuw ontstaat in het waterschapsbestuur naast het college van dijkgraaf en heemraden een college van hoofdingelanden, zijnde een groep belangrijke grondeigenaren die het bestuur controleerde op zuinig beheer van de financiën (Groen/Schmeink, 1981, p. 20-21).

Dit gedecentraliseerde bestuursstelsel weerspiegelt economische verhoudingen. Locale ondernemers - veelal schippers en kooplieden - en grondbezitters willen de door hen gemaakte winsten, waarvan het bestaan hierna verklaard wordt, beleggen. Bij afwezigheid van een effectenmarkt kan dit feitelijk slechts zinvol geschieden in onroerend goed, landwinning en landontginning. Waterschappen hebben hiervoor

mogelijkheden. Uiteraard wensen de geldschieters controle te houden op hun investeringen. Vandaar het college van hoofdingelanden. De Spaanse heersers slagen dus niet in verbetering van de waterstaatszorg door centralisatie van het bestuur. Echter, in reactie op de centralisatie wordt het politiek-bestuurlijk systeem in de Republiek weliswaar decentraal, maar hecht gestructureerd, waardoor de zorg voor de waterstaat ook meer collectieve aandacht kan krijgen.

Deze bestuurlijke ontwikkeling wordt ondersteund door de handelseconomische binding tussen de oorlogvoerende partijen, Spanje en de Republiek.

Hoewel door de Nederlandse Revolutie het Spaanse imperium politiek niet meer bestaat, berust de heerschappij over de wereldeconomie nog steeds op de toegang tot de koloniale rijkdommen van Spanje. Holland maakt ondanks de opstand deel uit van deze heerschappij, omdat het in tegenstelling tot bijvoorbeeld Engeland en Frankrijk geen wezenlijke bedreiging voor Spanje is. Holland kan dus profiteren, omdat het klein is. En ook omdat het een 'financieel gezonde' staat is, dat wil zeggen: kooplieden en geldschieters kunnen er maximale voordelen halen (Wallerstein, 1978, p. 129-130; noot 220+221, p. 351).

Naast het proces van staatsvorming en de verwerving van grote winsten die belegd moeten worden, heeft ook het beschikbaar komen van nieuwe technieken bijgedragen aan het stuiten van het landverlies en het op gang brengen van landwinst.

Sinds de 15e eeuw verbetert de windwatermolen de waterlozing. Het maalvermogen neemt toe als gevolg van verbetering van het molenmechaniek. Een nieuw beroep komt op, namelijk de landmeter. De plannen worden vooraf in kaart gebracht en de opgedane ervaringen te boek gesteld (bijvoorbeeld Andries Vierlinghs 'Tractaet van Dyckagie - eerste helft 16e eeuw -).

Landwinning als geldbelegging begint eerst goed, toen naast het droogmaken van land (ontginning) ook meren drooggemaakt konden worden (Figuur 10). Lamoraal, graaf Egmond - meer bekend als de eerste martelaar van de opstand -, en Hendrik van Brederode (de man van het Verbond der Edelen) beginnen er medio 16e eeuw mee in West-Friesland en langs de Noordhollandse kust. Tegenwerking ontbreekt daarbij niet. De abt van Egmond protesteert bij de landvoogdes in Brussel, omdat de droogmaking zijn monniken zou beroven van de vis die bijna hun enig voedsel heet te zijn. Maar de landvoogdes geeft 'de vooruitstrevende heren' gelijk (J. en A. Romein, o.c., p. 28).

Kooplui uit Amsterdam ondernemen in 1609 de drooglegging van de circa drie meter diepe Beemster. Jan Adriaanszoon Leeghwater leidde het project.

Zesentwintig molens, twee hoog opgesteld, brengen evenzovele schep-raderen in beweging, waardoor het water de gewenste drie meter omhoog wordt gebracht. Een succesvol procédé. Onder leiding van Leeghwater worden uiteindelijk 27 meren drooggelegd. Voor 1650 behoren daartoe reeds de Purmer, Wormer en Schermer. Leeghwater heeft ook een plan gemaakt om de Haarlemmermeer aan te pakken. Dit meer zou met 160 molens voor 3½ miljoen gulden droog te leggen zijn. Echter, dit karwei is pas in de 19e eeuw geklaard: met drie stoomgemalen (1852).

Figuur 10: Landaanwinning in Midden- en Noord-Nederland sedert 1200



Bron: De Zuiderzeewerken, J. Huisman cs, Den Bosch, p. 8 (z.o. voor dergelijke kaart incl. jaartallen Bosatlas, p. 13, 48e druk).

De eerder genoemde overstromingsrampen, de wens van verschillende autoriteiten om de aanvallen van het water meer collectief te pareren, de wens ook de tegen de Spaanse vijand ingezette bewuste inundaties

ongedaan te maken, de afwezigheid van een effectenmarkt zodat vermogen slechts via productieve investeringen kon worden vermeerderd, het beschikbaar komen van nieuwe technieken, zij alle zijn katalysatoren geweest voor de aanpak van de diverse vormen van landwinning in de 15e tot en met de 17e eeuw.

Wezenlijk voor de realisatie van de waterbouwkundige projecten in deze periode is echter, dat het beschikbaar hebben van geld voor deze werken niet verklaard kan worden vanuit de economie van de 'lage landen' zelf. Vooral de positie van de Republiek in de internationale politieke en economische verhoudingen heeft de gelegenheid geboden tot het maken van winst, welke onder de toenmalige monetaire en productieve mogelijkheden overwegend slechts in wat wij nu de sector van grond-, weg- en waterbouw (GWW-sector) noemen belegd kon worden.

Aldus maakt de waterstaatsgeschiedenis van de Gouden Eeuw duidelijk dat voor het al dan niet aanleggen van infrastructurele projecten in een bepaald gebied machtsbalansen van invloed zijn, welke ver kunnen uitreiken boven het lokale of regionale integratieniveau, waarbinnen dat project een functie moet vervullen.

Zowel de activiteiten van overzeese handel als van binnenlandse landwinning lokken uiteraard vele mensen naar de steden in de zeegewesten. De aantrekkingskracht van de zee gaat het winnen van de vrees ervoor. Vrijwel iedereen is als vanzelf met zee en water bezig: is het niet in de handel over zee of visserij, dan is het wel in scheepsbouw, dijkanaal of droogmakerij. Het aantal dijkwerkers, zeelieden, vissers, walvisvaarders, matrozen én kapers neemt toe en drukt zijn stempel op de rest van de bevolking.

In de 17e en 18e eeuw hebben de machthebbers, in dit geval handelsbourgeoisie, getracht hun positie te consolideren. Via een patronagesysteem, waarin posten, zowel hoge (bijvoorbeeld lid van de Staten-Generaal) als lage (zoals stovenzetster in de kerk), worden verdeeld en eventueel verkocht, lukt de consolidatie binnenslands goed.

In de buitenlandse politiek richt men alle activiteit op handhaving van de vrijhandel, het openhouden van handelswegen. Op lange termijn wordt deze politiek echter te weinig ondersteund met een doelbewuste imperialistische aanpak gericht op uitbouw en handhaving van een koloniaal wereldrijk. De handelscompagnieën van de Republiek noch het gedecentraliseerde landsbestuur zijn hiertoe in staat geweest. De hegemonie in de wereldeconomie verschuift dan ook naar Engeland en Frankrijk, wier gecentraliseerde staatsstructuur wel geschikt is voor zo'n omvattende politiek. Gevolg is dat de Republiek enerzijds enige koloniën verliest (Brazilië, Nieuw-Nederland aan de Hudson-baai). Van de andere kant zijn de winsten vanuit Zuid-Afrika, Voor-Indië, Ceylon en Java nog steeds aanzienlijk. Dit heeft dan ook blijvende weerslag op de activiteiten in de havens, handelshuizen en admiraliteitsgebouwen van de Republiek. Als financieel centrum blijft Amsterdam vermaard, met name door aanwezigheid van de Wisselbank. Deze op Europese schaal werkende instelling bewaart geld, wisselt geld, start met giraal-geldverkeer, beleent banktegoeden en zet een emissiebedrijf op. De kapitaalexport vanuit de Republiek is enorm. Zo is bijvoorbeeld London, na de brand van 1666, praktisch geheel met Hollands geld herbouwd.

Echter, de verschuiving van economische naar financiële activiteiten leidt tot minder investeringen in waterbouwkundige werken. Land



wordt relatief minder rendabel, waardoor de waterstaatslasten ondraaglijk worden gevonden. Vele grondbezitters verlaten dan ook hun land.

De inpolderingswerken verminderen (17e eeuw nog ongeveer 100.000 ha; 18e eeuw 'slechts' circa 50.000 ha: Verwey, o.c., p. 91), maar gaan wel door (Goeree wordt verbonden met Overflakkee; de Braakman wordt ingedijkt; ook de indijking van kwelders in Friesland en Groningen gaat door).

De opkomst van Engeland als zeemacht, met de invoering van grotere schepen, maakt een kwetsbaar punt in de Republiek zichtbaar, namelijk de toegang tot de havens.

Hoewel zij altijd al moeilijk te bereiken zijn geweest (de vaart van Amsterdam over de Zuiderzee naar Texel heette in de 16e eeuw al gevaarlijker te zijn dan de hele reis naar Spanje), kampen in de 18e eeuw alle zeegaten en havens vrijwel continu met dichtslibbing. Aan dit probleem is vooral in de 19e eeuw hard gewerkt; aanleg van het Noordhollands kanaal (1824), de Nieuwe Waterweg (1872) en het Noordzeekanaal (1876). Het herstructureren van de havens en de haventoeegangen is natuurlijk ook in de 20e eeuw een punt van voortdurende waterstaatszorg gebleven.

De zorg om de toegang tot het land, ingegeven vanuit de handelspolitieke belangen, eist wederom verbetering van de organisatie van de waterstaat. Het streven naar algemene coördinatie op het gebied van de waterstaat wordt sterker; op 24 mei 1798 komt er voor het gehele 'gemenebest' een bureau voor de waterstaat, de voorloper van de dienst der Rijkswaterstaat (Verwey, o.c., p. 82-84; v.d. Ven, o.c., p. 266-272; v.d. Kerk, 1985, p. 5). Gedurende de tweede helft van de 18e eeuw zijn overigens gebeurtenissen waargenomen die als voorbereiding tot een meer centraal georganiseerde waterstaatszorg hebben gediend.

In de Republiek zijn in feite de Raad van State en de opperbevelhebber van het Staatse leger, als regel de Prins van Oranje, de centrale waterstaatsorganen. Zij werken echter vooral uit een militaire optiek. Bovendien zijn ze voor uitvoering van de werken afhankelijk van geld, dat de provincies na lange onderhandelingen vaak wel beloven maar daarom nog niet altijd geven. Voor de advisering zijn er ook geen ambtelijke bureau's. Het 'korps ingenieurs', de technische dienst van het leger, adviseert meestal de Raad van State. De Staten-Generaal laten zich ook adviseren door autoriteiten uit de exacte wetenschappen, bijvoorbeeld Christiaan Huygens en Johan Hudde (v.d. Ven, 1976, p. 27-30).

Binnen de Staten van Holland, toch de belangrijkste staten van de Republiek, zijn overigens wel vrij veel technische adviseurs actief geweest. Het betreft vooral personeel van de grote waterschappen (N. Cruquius, M. Bolstraat en Chr. Brunings). Ook laten de Hollandse Staten zich vaak adviseren door met name Leidse hoogleraren. Een van hen, Lulofs, heeft na 1754 de eerste zelfstandige functie bij 's-Lands Waterstaat bezet: inspecteur-generaal van 's-Lands rivieren. Weliswaar een onbetaalde functie, maar wel één met een vaste plaats in het staatsbestel. Lulofs' opvolger, de genoemde Brunings, krijgt het in 1788 gedaan dat hem een assistent wordt toegevoegd, de 19-jarige F.W. Conrad, met als titel: adjunct-landmeter bij 's-Lands rivieren. Volgens v.d. Ven (o.c., p. 270) loopt vanuit de creatie van deze functies een rechtstreekse lijn naar de Rijkswaterstaat.

De periode in de geschiedenis van Nederland waarin de Fransen de macht hadden, wordt gewoonlijk als een reeks rampen voorgesteld (bijvoorbeeld Henriëtte Roland Holst, 1902/1977, p. 1-42). Toch moet de rampspoed niet overdreven worden (J. en A. Romein, 1934, 1973, p. 418). De Fransen hebben Nederland nauwelijks als een veroverd land beschouwd. Zij brengen veel hervormingen, die fundamenteën zijn gebleken voor de bouw van het moderne Nederland een halve eeuw later: gelijkheid voor de wet, godsdienstvrijheid, burgerlijk wetboek en strafwetboek, een werkend ambtenarencorps, jaarlijks gespecificeerde begrotingen, publieke aanbesteding bij leveranties aan de overheid, verbeteringen van de burgerlijke stand, bij het kadaster, van de gevangenissen en dergelijke.

Ook maken de Fransen de zorg voor de waterstaat tot een taak van de nationale overheid. Hiervoor is op het nationaal niveau ook een ambtenarencorps geformeerd.

In feite wordt het bestuur van de waterstaat in een driedeling opgezet,

"... waarbij het centrale gezag de zorg krijgt voor de grote rivieren, zee, zeehavens en zeegaten, de provinciale besturen verantwoordelijk zijn voor de waterstaat in de provincie, waarbij ze deze zorg kunnen overdragen aan de waterschappen." (Groen/Schmeink, o.c., p. 21)

Het is het streven naar centralisatie op het terrein van de waterstaatszorg geweest, onder leiding van de Fransen, waardoor niet alleen de instantie van de Rijkswaterstaat haar grondslag kon krijgen, maar ook de beroepsvorming van de waterbouwkundige, de civiele ingenieur naast de eerder bestaande militaire ingenieur. Op de emancipatietocht van de civielen kom ik hierna terug (6.2)

Er bestaat in de Franse tijd zeker reden om aandacht te geven aan de waterstaatszorg. In 1808 nog breken de zeedijken op Walcheren en het grootste deel van het eiland komt onder water. Tweehonderd mensen vinden de dood.

Het zandzaksel in de rivieren belemmert de doorvaart in de zomer. De ijsgang verstikt de rivieren vaak in de winter. Dat hierdoor groot gevaar kan ontstaan is bewezen in 1809, toen door ongewone ijsgang de Waaldijk op twee plaatsen bezweek en de gehele Betuwe overstroomde.

Kenmerkend voor de Franse tijd is tevens dat Nederland gedwongen wordt zich min of meer van de zee af te wenden en zich meer te oriënteren op het continent. Dat brengt de noodzaak met zich mee de oostelijk en zuidelijk gelegen provincies beter te ontsluiten. Onder Willem I valt hiervoor de keuze op de bouw van waterwegen (kanaalplan Maastricht - 's-Hertogenbosch). Maar in de loop van de eeuw wordt het Hollandse deel van het na 1814 ingestelde Koninkrijk niet vergeten. Genoemd zijn al de aanleg van het Noordhollands kanaal, de Nieuwe Waterweg en het Noordzeekanaal. Met name de laatste twee projecten staan op een hoog technisch peil. En ze sluiten ook goed aan bij de nieuwe trends in de scheepvaart, waarin reders, kooplui, cargadoors en scheepsbouwers meer en meer gaan letten op de snelheid van het transport.

Wel realiseerde men zich dat door de aanleg van deze kanalen de functie van de Zuiderzee voor de internationale handelsvaart definitief verlo-

ren is gegaan. Hoewel er zelden op gewezen wordt, ligt hierin vermoedelijk een reden waarom medio 19e eeuw plannen voor afsluiting van de Zuiderzee (en zo mogelijk ook de Waddenzee) worden gepubliceerd (Figuur 3 in hfd 4). Opmerkelijk is ook dat Hendrik Stevin (zie 4.4) zijn voorstel tot afsluiting van de Zuiderzee van de Noordzee in samenhang deed met een voorstel tot het maken van wat nu het Noordzeekanaal heet, inclusief sluizen bij het, in zijn tijd niet bestaande, IJmuiden (Beets, 1921, p. 355).

Het is bekend dat naast defensie en de verzorging van binnenlandse veiligheid en orde (politie, justitie) in de 19e eeuwse nachtwakerstaat de verzorging van infrastructuur als een klassieke overheidstaak werd gezien.

De overheid bemoeit zich met de groei van de infrastructuur, enerzijds door particulariseren de ruimte te geven, anderzijds door zelf in toenemende mate, hoewel nog niet overvloedig, te investeren in de sector weg- en waterbouw. De Jonge (o.c., p. 418) meldt een budgetverhoging voor deze sector in de jaarlijkse rijksbegroting tussen 1850-1912 van 8 miljoen naar 36 miljoen gulden. Het geld wordt uitgegeven aan verbetering waterwegen (1851: 1 mln.; 1874: 3 mln.), aan bijvoorbeeld de Nieuwe Waterweg en aan spoorwegen (1859: 4,2 mln.; 1869: 16,3 mln.). De gemeenten geven aan openbare werken relatief weinig geld uit: 1850: 5 mln.; 1870: 7-8 mln.; 1880: 12-13 mln.; 1908: 20 mln.

Opmerkelijk is de gematigde, maar zekere toename in de publieke investeringen. Dit terwijl de particuliere investeringen, met name tijdens de internationale crises van de jaren '70 en '80, worden getemporiseerd.

In feite wakkeren deze overheidsinvesteringen de economie wat aan. Dus ruim voordat Keynes bekend is geworden voert de overheid in Nederland al enigszins een anti-cyclisch macro-economisch beleid. Mogelijk heeft Nederland mede hierdoor oetrekkelijk weinig geleden van genoemde internationale crises.

Hoewel de voltooiing van de waterbeheersing vooral wordt gerealiseerd middels dijkversterking, regulering van de rivieren en de aanleg van nieuwe waterverbindingen, moet in dit kader ook tenminste één droogmakerij worden genoemd, namelijk de Haarlemmermeer. Dit project is immers vooral aangevat omdat stormvloeden de veiligheid van Amsterdam (1836) en Leiden (eveneens 1836, nu bij noordwesterstorm) hadden bedreigd. Bovendien hadden dergelijke vloeden veel oeverafslag tot gevolg: sinds 1700 was 'de groote plas' van 16000 tot 18000 ha uitgebreid.

In 1838 blijkt de regering voorstander van drooglegging en inrichting. Het parlement wil slechts drooglegging, hetgeen tussen 1848-1852 geschiedt: "... de verdere inrichting werd aan de direct betrokkenen overgelaten." (van Duin cs, 1984, p. 21).

Dit laatste mag een eufemisme worden genoemd. Inderdaad was bij het besluit tot drooglegging de bestemming van de grond niet geregeld. Het resultaat is door Ter Veen (1925, p. 11) beschreven:

"Nauwelijks was het water verdwenen, of de grond werd bedekt met een dicht kleed van riet, asters, wilde andijvie en een ongelooflijke hoeveelheid wilgen ... Alles slingerde zich dooreen als de lianen in de groote natuurwouden van Amerika."

Ook bestaat er nog geen "kolonisatieplan, zoals dat later voor de Zuiderzeepolders zou gelden ..." (Brugmans, o.c., p. 251). Aan Ter Veen ontleent Brugmans vervolgens nog de volgende opmerkelijke gegevens:

"De Staat verkocht eenvoudig den grond aan wie zich aanmeldde; het gevolg was, dat de meeste grond in handen kwam van belegging zoekende gefortuneerden, en dat slechts 14% van den bodem eigendom werd van de Meerbewoners zelf. Anders gezegd: 86% van den bodem werd door pachters of zetboeren geëxploiteerd (Ter Veen, o.c., p. 30). Met selectie van de nieuwe bewoners liet de overheid zich niet in; geen wonder, dat de sociale, hygiënische en morele toestanden in den aanvang veel te wensen overlieten. Vele poldergasten vestigden er zich, ruwe lieden, die zich veelal aan drankmisbruik overgaven en in concubinaat leefden. De wegen waren modderpoelen; door de ongunstige hygiënische toestanden was de kindensterfte zeer hoog, "bijna Russisch", meent Ter Veen (aldaar 45)" (Brugmans, o.c., p. 251).

Waar van Duin dus spreekt over 'betrokkenen' moeten we dus het 'vrije spel van maatschappelijke krachten' lezen. Schröder toont door een deel van een speech van Amersfoort, modelboerderij-bouwer en ooit burgemeester van de Haarlemmermeer (1863-1870), wat 'het vrije spel van maatschappelijke krachten' in de nieuwe polder kon betekenen.

"Wilt ge een recept om spoedig rijk te worden door arme lieden uit te zuigen, te leven van hun zweet? Koop dan een groot stuk grond zoo goedkoop mogelijk in, het geeft niet hoe de hoedanigheid van de bodem is, want iedereen wil land huren. Verdeel het in kleine percelen, verhuur die voor tien gulden per honderd ellen per jaar, laat het geld liefst enige jaren vooruit betalen. Laat uw pachters een ellendige hut bouwen van planken en stroo en sla dan de pacht op. Kunnen zij niet betalen, zoo behoren de hutten aan u en het land 'met opstallen' is weer meer waard. Zorg er voor, dat ge nooit op uw land aanwezig zijt. Of uw pachters te kampen hebben met ziekten, epidemieën, misgewas, dood, bemoeit u er niet mee; dat zijn zorgen voor de bureu, de gemeente. Als er geld verzameld wordt om een kerk of school te bouwen, wees dan nooit te vinden. Wees zelf lid van een bijbel- of zendingsgenootschap in de stad, maar zuig de Meer uit ten koste van menschen en grond" (Schröder, 1955, p. 37).

In het hierboven aangehaalde citaat van Brugmans komen enige sociaal-logisch relevante kenmerken van de eerste eigenaren van poldergrond naar voren. Ter Veen meldt gegevens over zowel de poldergasten als over de zetboeren of opzichters. De laatsten

"... waren jonge, onervaren boerenzoons of zelfs polderjongens; want de keuze was zeer beperkt. Ze wisten slechts de bouwwijze toe te passen, welke gevolgd werd in de streek, vanwaar ze afkomstig waren ... Het overwicht op hun medearbeiders was gering, hun inzicht beperkt, zoodat ze het bedrijf niet overzagen, ...

Bovendien wat spoorde den opzichter aan, verbetering te zoeken, ...? Niet zijn eigenbelang, want zijn inkomen was goeddeels onafhankelijk van de productie. Niet de aanwezigheid van den eigenaar, die vër weg woonde of opzag tegen de zware reis door het moeras." (Ter Veen, o.c., p. 31)

De gebezigde kwalificaties zijn voor zetboeren, noch voor de poldergasten en al evenmin voor de (groot-)grondbezitters vleiend. De gang van zaken bij de drooglegging en ingebruikneming van de Haarlemmermeer maakt het wel gemakkelijker te begrijpen dat bij de bepaling van de aanpak van de Zuiderzeewerken (1860-1918) niet alleen over de technische uitvoerbaarheid ervan, maar ook uitgebreid over staats-versus particuliere investering en de noodzaak van overheidsbegeleiding bij het inrichtings- en kolonisatieproces is gesproken.

Het spel van maatschappelijke krachten bij de occupatie van de Haarlemmermeer zou maar liever niet herhaald moeten worden.

De 19e eeuw is in de Nederlandse geschiedenis een wonderlijke eeuw geweest. In het begin van deze periode, kort na de Franse tijd, lijkt het bestaan van het land, een bestaan gebaseerd op het water, nauwelijks nog mogelijk. De toegangswegen te water zijn bijna versperd; de waterstaatkundige problemen schijnen het land soms boven het hoofd te groeien; de positie van het land in de wereldeconomie is ten opzichte van de voorgaande twee eeuwen geheel ten ongunste veranderd. Nederland is werkelijk een klein land geworden. Het land straalt minder uit op de wereld. Het is vooral een agrarisch gebied geworden en verder zijn de koloniën, bij de gratie van de Engelsen op het Wener Congres teruggekregen, van belang voor de Nederlandse economie.

Vaak wordt een totaalbeeld van deze eeuw geschetst als zou er weinig over te melden zijn. Weinig particulier initiatief, burgerlijke behaaglijkheid, de aanwezigheid van een 'leer van Droogstoppels', de sfeer is die van Jan Salie; dat zijn veelal de sleuteltermen waarmee deze eeuw wordt gekarakteriseerd.

Bij nadere bestudering blijkt er toch meer aan de hand te zijn geweest. De Franse tijd, die de fundering van een centraal bestuur bracht, de opkomst en ondergang van de vrijhandelspolitiek in het midden van de eeuw, de late maar niettemin indrukwekkende industrialisatie en economische concentratie, dit alles gepaard gaand met emancipatie-bewegingen van een groot aantal bevolkingsgroepen (burgers, waaronder de ingenieurs; katholieken; vrouwen; "kleine luyden" en arbeiders) getuigen alles bijeengenomen niet van een saai, duf, weinig zeggend ontwikkelingsproces. Integendeel.

Naar mijn mening mag de volgende uitspraak van Verwey (o.c., p. 100) met instemming worden geciteerd:

"De negentiende eeuw, zo weinig bemoedigend begonnen, zo vaak om zijn achterlijkheid bekritiseerd, wordt uit economisch, sociaal en cultureel oogpunt, tegen alle verwachting in, een 'grote eeuw', misschien wel de grootste uit de Nederlandse geschiedenis."

En dezelfde auteur voegt hier onmiddellijk aan toe:

"Al blijven stormvloed en overstromingen ook voor de toekomst nog een bedreiging, al kan de waakzaamheid tegenover het water geen ogenblik worden verslapt, toch is het een grote eeuw vooral ook uit waterstaatskundig

oogpunt. Misschien zelfs dat de overwinning op het water hiertoe de belangrijkste bijdrage is."

In de 20e eeuw is gebleken dat de greep op het water niet afdoende was. De toenemende verwetenschappelijking van de aanpak van de waterbouw leidde weliswaar aanvankelijk tot succes, dat niet-deskundigen goeddeels voor onmogelijk hadden gehouden: namelijk de sluiting van de Afsluitdijk. Maar ook de professionele waterbouwers konden in 1932 niet bevroeden welk een enorme ontwikkeling hun vak in de volgende halve eeuw zou moeten doormaken om de greep op het water zo goed mogelijk te houden. De Deltawerken zijn het 20e eeuwse symbool, het nationale beeldhouwwerk van de defensie tegen het water geworden.

Tegelijkertijd is de benutting van het water kwalitatief en kwantitatief zo enorm toegenomen, dat er omvangrijke nieuwe problemen zijn ontstaan. Sterkere verzilting, voortdurend noodzakelijk geachte schaalvergroting in de waterlopen, sterke verontreiniging van het oppervlaktewater, ernstige bedreiging van de kwaliteit van het grondwater. Ook ruimtelijk bezien neemt de intensiteit van de op zich al multifunctionele benutting van het water sterk toe. Met name het recreatief gebruik van wateroppervlakten en oeverlengten is sterk toegenomen.

Om deze problemen aan te pakken zijn nieuwe beroepen opgekomen: de 'aquatech' en de gezondheidstechniek zijn er exponenten van. De waterbouwkundigen denken steeds meer in termen van beheer. Perfectionering van het waterhuishoudkundig systeem waarbij verdediging tegen en benutting van het water in toenemende mate integraal worden beschouwd (Min van V&W, 1985).

Afgezien van de bouw van jachten en ook wel van vissersschepen, is de scheepsnieuwbouw als leverancier van instrumenten (schepen, baggertuigen) voor de internationale handels- en transportsector grotendeels verloren gegaan onder invloed van de internationale economische verhoudingen. Een deel van de betrokkenen heeft een nieuwe markt gevonden in de 'off-shore'-industrie, waarmee de zee een economisch basiselement is geworden, vrijwel gelijkwaardig aan land.

De schaal van de projecten is groot. Uitvoering ervan brengt vaak onomkeerbare processen te weeg. Dit vergt in toenemende mate besluitvorming vanwege de overheid. Elke Nederlander is via het parlement, maar vooral via de schatkist bij deze projecten betrokken. Een betrokkenheid, die juist door het proces van intensieve overheidszorg abstracter, indirecter is geworden.

In de eerste twaalf eeuwen van de geschiedenis van de waterstaat moest elk individu zich letterlijk vaak maar zien te redden. Later ontstond de onderhoudsplicht in de defensie tegen het water, uitgezet in dijkslagen. Nu kunnen velen hun onderhoudsplicht vervullen door ondertekening van een girokaart, gezonden door een overheidsinstantie.

Ook de benutting van het water vergt tegenwoordig dermate omvangrijke investeringen dat particulieren bij herhaling een beroep doen op de overheid om steun (scheepsbouw, off-shore, telecommunicatie).

Maar vanaf 1975 heeft de overheid de investeringen in infrastructuur op een laag pitje staan (z.o. 12.4.2). Omdat infrastructuurle werken voorwaarden scheppen voor economische groei, is een vrijwel louter financiële toetsing van deze projecten, zoals de laatste jaren veelal geschiedde, aan herwaardering toe (v.d. Zwan, 1984, 1986). Interessant is dat daarbij het geld niet louter van de overheid hoeft te komen. Het aanwezige risico-kapitaal, dat nu vaak naar het buitenland

vloeit, kan gewenste infrastructuur helpen realiseren door voor 35% te participeren in de financiering. De overige tweederde kan, budgettair neutraal, vanwege de overheid komen, omdat van elke uitgegeven gulden in de GWW-sector toch weer 65 cent terugvloeit naar de schatkist (NEI, 1985).

Door 'public-private-partnership' in de financiering kan de discussie over infrastructuur weer gevoerd worden op het niveau waar zij hoort, namelijk de bepaling van de mate van wenselijkheid van bepaalde projecten. In zo'n discussie komt waarschijnlijk de prioriteit te liggen bij haven- en luchtvaartinstallaties (voorwaarde voor blijvende attractie van aan deze transportaccomodaties gebonden bedrijven), internationale transportroutes (luchtvaart, wegvervoer, maar ook snelle treinen), en voortgaande stedelijke herstructurering ter vermijding van grootscheepse kapitaalvernietiging (v.d. Zwan, 1986).

Hedentendage blijken de internationale economische betrekkingen blijken de internationale economische ontwikkelingen van grote invloed op het denken over de toekomstige richting van de te entameren werken betreffende materiële infrastructuur. Er wordt wel aangenomen dat het zwaartepunt in de wereldeconomie in de Pacific kan komen te liggen. Europa zou dan in een relatief perifere positie komen.

De concentratie van 'high-tech'-industrieën in het Alpengebied, en ook meer algemeen een versterking van de driehoek Londen - (Brussel - Keulen -) Frankfurt - Milaan - (Lyon - Parijs -) Londen onder meer met behulp van de aanleg van een stelsel van snelle treinen - kan de oorzaak worden van een relatief perifere ligging van Nederland, in het bijzonder van de Randstad Holland, in West-Europa (Winsemius, 1986).

De belangstelling voor materiële infrastructuur is recentelijk dan ook enorm toegenomen (Van Hoogstraten cs, 1984; RPD, 1986).

Interessant is dat onder invloed van de internationale verhoudingen met name de ruimtelijke planners weer inhoud trachten te geven aan de ruimtelijke facetvisie in relatie tot infrastructuur. Het ruimtelijk beleid wordt als een keuzeprobleem geformuleerd, dus gepolitiseerd. Naar mijn mening zal bij de prioriteitsbepaling de nadruk worden gelegd op lijninfrastructuur. Vlakinfrastructuur zal vermoedelijk eerst dan aan bod komen als de projecten niet overwegend op zichzelf staan (industrie-eiland; inpoldering), maar uitdrukkelijk passen in een systeem met grote reikwijdte - burgerluchtvaarthaven, haveninrichtingen, eventueel multi-functionele gebieden voor openluchtrecreatie - (Goverde, 1982, 3, p. 89 en 100).

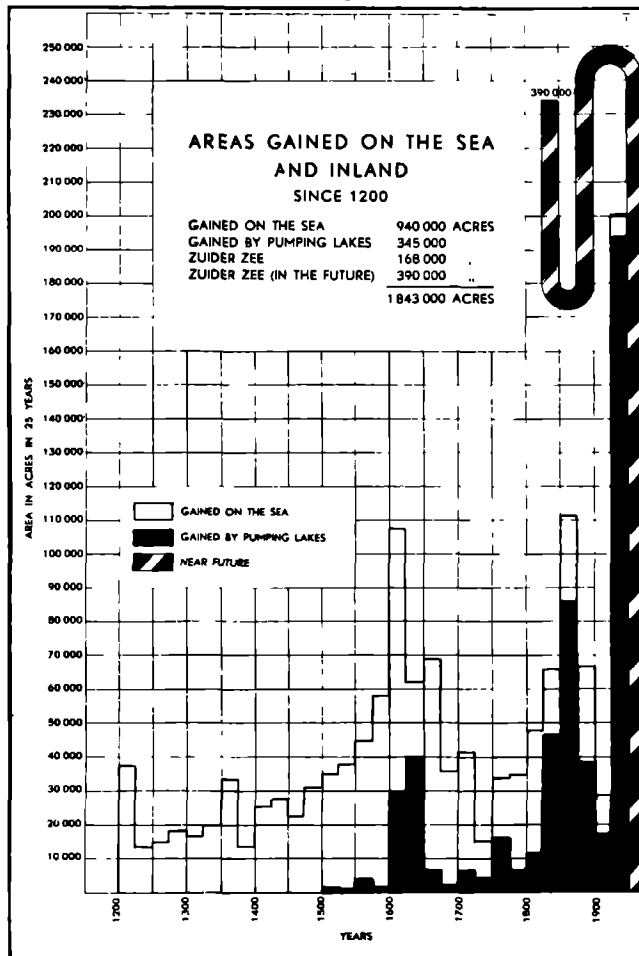
De functie van het IJsselmeergebied is onder laat-20e eeuwse internationale en nationale verhoudingen waarschijnlijk aan vergaande wijziging toe. Het gebied komt in de luwte te liggen. Immers, om de dreigende perifere ligging van de Randstad Holland af te wenden is aanleg van meer land in het IJsselmeergebied, in de Markerruimte in het bijzonder, waarschijnlijk niet de eerst aangewezen weg. Het vergt al een geweldige inspanning om het noordelijk deel van de Randstad, vooral Amsterdam - met teleport, uitbreiding spoorwegnet, verdere ontwikkeling Schiphol en Amsterdam-Zuidoost - zijn economische positie te doen behouden.

Tenminste twintig eeuwen hebben mensen in deze contreien geprobeerd het hoofd boven water te houden. Met wisselend succes is dat gelukt. Sommigen hebben de balans van landwinst en landver-

lies trachten op te maken. Volgens de Romeins (1934/1973, p. 33) is er in genoemde periode ongeveer 4000 km<sup>2</sup> land gewonnen, maar er zou ongeveer 5000 km<sup>2</sup> verloren zijn gegaan. Van Duin (1984, p. 22) schat het netto-verlies op 400.000 ha. Van Veen (1955, p. 55) telt vanaf ongeveer 1200. De mens nam van de zee 940.000 acres = 3760 km<sup>2</sup>. De zee nam echter van de mens 1.400.000 acres = 5600 km<sup>2</sup>. Het netto-verlies (1840 km<sup>2</sup>) wordt meer dan geheel gecompenseerd door de droogmakerijen (1380 km<sup>2</sup>) plus de Zuiderzeewerken (2200 km<sup>2</sup>, inclusief Markerwaard).

Tabel 5 vat van Veens berekeningen samen. Duidelijk is dat de landwinning met name in de eerste helft van de 17e eeuw en het midden van de 19e eeuw relatief veel succes had. Eveneens is duidelijk dat de Zuiderzeewerken relatief en absoluut alle proporties van landwinning in de voorgaande eeuwen in het niet stellen.

Tabel 5: Landwinning vanaf circa 1200



Bron: Joh. van Veen, Dredge, drain, reclaim (4e dr), 1955, p. 58.



Een verlies- en winstrekening in oppervlakte land is echter slechts een schamele uitdrukking van betrokkenheid van de bewoners van Nederland bij het water. Het opmaken van een meer volledige balans zou aandacht voor veel meer variabelen eisen, bijvoorbeeld werkgelegenheid in (binnen- en zee-)scheepvaart, visserij, dijkonderhoud, verkeersgeleiding op zee en rivieren, omzetten van rederijen, aan- en afvoer van goederen in Nederlandse havens, omzetten van off-shore industrie, lozing afvalwater en zware metalen en de maatregelen ter zuivering daarvan, oliebestrijding op zee. Onze interesse is echter hier niet op een dergelijke omvattende balans gericht.

### 5.3 ERVARINGEN VAN BELANG VOOR DE MARKERRUIMTE

De formulering van een lange termijn perspectief betreffende de menselijke activiteiten van verdediging tegen en benutting van water geeft zicht op ervaringen in de waterstaatsgeschiedenis, welke voor de beschouwing van de besluitvorming over de Markerruimte relevant zijn. Ik zou op de volgende ervaringen willen wijzen.

Zou de typering van Rijkswaterstaat als 'een staat in de staat' reëel zijn, dan is nu duidelijk dat hieraan een gecompliceerde geschiedenis ten grondslag ligt. Het is waar dat de zorg voor de waterstaat in de afgelopen twee eeuwen sterk is gecentraliseerd. Daarbij maken de ambtelijke functionarissen van de overheidsdiensten in toenemende mate de dienst uit. De aanduiding van de emancipatie van waterstaatsingenieurs (zie 6.1) kan dit nog scherper laten zien. Daar staat tegenover dat de waterstaatsgeschiedenis een vrijwel continue oppositie tegen centralisatie toont. Ook bij de Zuiderzeewerken is rijksbeheer niet de uiteindelijk gewenste bestuursvorm. Integendeel. De integratie van de nieuwe regio in het stelsel van de gedecentraliseerde eenheidsstaat, middels oprichting van een provincie, van meerdere gemeenten en waterschappen heeft steeds voor ogen gestaan. Sociologisch bezien is zo mogelijk van nog meer belang dat onder veranderende fysisch-geografische variabelen en sociaal-economische verhoudingen steeds weer andere bevolkings- en beroepsgroepen zich betrokken voelen bij en zich bemoeien met de waterstaat. Na grondbezitters, dijkenbouwers, particuliere beleggers, vissers, waterloorkundigen, boeren, cultuurtechnici te hebben ontmoet kan men zich voorstellen, dat - zeker als gevolg van de in de 20e eeuw optredende problemen van verzilting, vervuiling en multi-functionele occupatie - nog weer andere groepen, in het bijzonder ruimtelijke planners en natuur- en milieubeschermers zich met de waterstaat gaan inlaten. Zowel het voeren van oppositie tegen centraal geleide zorg om de waterstaat als het optreden van steeds weer andere bemoeizuchtigen lijkt derhalve eerder regel dan uitzondering. Kortom, dit is een continu aanwezig verschijnsel.

Daarentegen is de betrokkenheid van de individuele bewoner van de Lage Landen bij de waterstaat met name in de 20e eeuw overwegend indirect geworden. Met een girokaart koopt men zijn onderhoudsplicht af. Later zullen we zien (11.4) dat de Markerruimtekwestie in vergelijking tot andere maatschappelijke kwesties qua betrokkenheid van Nederlanders relatief laag scoort.

De indirecte betrokkenheid van de Nederlander in het algemeen geeft aan sterk betrokkenen, bezetters van politieke en ambtelijke posities, waterschapsbestuurders, leden van officiële adviesraden en dergelijken een tamelijk grote beleidsruimte. Wellicht dat ook nu nog betrekkelijk 'gesloten circuits' (Molleman/van den Berg, 1974) bestaan, waarin - gelijk als onder de handelsbourgeoisie van de 17e en 18e eeuw - een stelsel van zichzelf aanvullen voor aanzienlijke continuïteit in de beleidsvoering kan zorgen (zie 13.3).

De ervaring met de ingebruikname van de Haarlemmermeer heeft begrijpelijk gemaakt waarom, alvorens de Zuiderzeewerken aan te pakken, over zo'n breed scala aan onderwerpen is gediscussieerd en gestudeerd. Niet alleen technische, maar vooral ook sociaal-economische en sociaal-politieke aspecten kwamen steeds weer aan de orde (1860-1918: zie hfd 4). Het spel van maatschappelijke krachten, zoals beschreven aangaande de Haarlemmermeer, toont enerzijds hoe de wederzijdse afhankelijkheden tussen grondbezitters, zetboeren en poldergasten lagen en anderzijds dat zonder begeleiding vanwege de overheid kolonisatie van dergelijke omvangrijke gebieden slechts moerzaam, chaotisch en met reële ongewenste neveneffecten verloopt. Dit heeft tot een totaal andere aanpak van de Zuiderzeewerken geleid. De overheid is maker van de samenleving geworden. Gezien de zwakke calculatie van de inrichtingskosten (vgl hfd 4) is ook de ervaring met vrijwel gemonopoliseerd overheidsoptreden niet onverdeeld gunstig. Voor het ministerie van Financiën is deze aanpak in elk geval geen stimulans om de aanleg van de Markerwaard snel te fiatteren. Overheids- versus particuliere financiering en de mate van overheids-participatie en -begeleiding bij de inrichting en occupatie van inpolde-ringsprojecten, in het bijzonder van de Markerwaard, mag geacht worden een permanent onderdeel te zijn van dit politieke agendapunt.

Belangrijk is de ervaring, en wie heeft daar niet op gewezen, dat de fysische omstandigheden van werkelijk vitaal belang zijn in de water-staatsgeschiedenis.

Na aanleg van de Afsluitdijk en de dijk Enkhuizen-Lelystad mag het gevaar van overstroming in de Markerruimte niet voor de hand liggen, zonder gevaar is de situatie nooit.

De toekomst lijkt zelfs erg somber. Niet alleen voor de Markerruimte overigens. Vanuit dit perspectief is afzien van de aanleg van de Markerwaard niet zonder meer als een inbreuk op de continuïteit te zien. Immers:

"Zo zwaar de beslissing hierover mag wezen voor de naaste toekomst, zo onbelangrijk doet die zich voor in een verder reikend perspectief. Want rechtmatige voldoening over wat tot stand kwam, mag ons niet blind maken voor het feit, dat op de lange duur de toekomst van onze landwinning en -verdediging wel eens verre van rooskleurig kan zijn."

Want: "Geologisch gezien is de Rijndelta bij een voortgaande stijging van het Noordzee-peil ten ondergang gedoemd. Tenzij wij van de toekomst de nu onvoorstelbare technische hulpmiddelen verwachten die de bodemdaling zouden neutraliseren en een nageslacht dat, omdat het zich geen wereld zonder de Westertoren en de tulpenvel-den kan denken, zich met nog groter hardnekkigheid dan

de voorouders zal vastklampen aan een wonderlijke put in het aardoppervlak die dan eerst met recht de lage landen bij de zee zal heten." (J. en A. Romein, o.c., p. 33)

Wie op basis van dit perspectief zou adviseren maar helemaal niet meer te investeren in laag-Nederland, vindt waarschijnlijk geen ernstig gehoor. Beziет men de ontwikkelingen in de voor-Delta na aanleg van de Deltawerken, dan is het inderdaad nog verre van uitgesloten dat de ervaringen uit de waterstaatsgeschiedenis niet zullen leiden tot terugtrekking op het continent, maar dat de betrokkenheid bij het water voornamelijk in westelijke richting vorm zal worden gegeven. Er wordt al gespeculeerd over kunstmatige opwerping van een tweede duinenrij twaalf tot vijftien kilometer uit de kust.

Tenslotte heeft de ervaring geleerd dat internationale economische verhoudingen en de positie van Nederland daarin de ontwikkeling van de ruimtelijke structuur aantoonbaar hebben beïnvloed. Dat geldt voor de verschuiving van het economisch zwaartepunt naar de zeegewesten in de Middeleeuwen. Eveneens voor de invloed van de dubbelzinnige relatie tussen Spanje en de opstandelingen in de Nederlanden tijdens de 80-jarige oorlog. De verwerving van beleegging zoekende winsten als resultaat daarvan. De eerste droogmakerijen als zichtbaar gevolg van die beleeggingen. Maar het geldt ook voor de positie van de Zuiderzee, na de aanleg van de nieuwe toegangen tot Nederland vanaf de zee in de 19e eeuw, uitgevoerd om betrokken te kunnen blijven bij de internationale ontwikkelingen in de scheepvaart en het goederentransport.

Het is voorstelbaar dat, als gevolg van de huidige grote aandacht voor nieuwe materiële infrastructuur, opnieuw teneinde internationale economische en technologische ontwikkelingen te kunnen volgen, het IJsselmeergebied (inclusief Markerruimte) nog meer perifeer komen te liggen dan de Zuiderzee, vóór de afsluiting van de Noordzee en na de aanleg van het Noordzeekanaal en de Nieuwe Waterweg, reeds lag.

### INGENIEURS, POLDERWERKERS EN BOEREN

#### 6.1 INLEIDING

Uit de geschiedenis van de Zuiderzeewerken en uit de schets van de relatie tussen mensen en water in de lage landen, blijkt een toeneemende dominantie van ambtelijke diensten bij besluitvorming over nieuwe infrastructurele werken, in het bijzonder ten aanzien van inpolderingen in het IJsselmeergebied.

Om de machtsverhoudingen tussen de betrokkenen in het vraagstuk over de Markerruimte aan het begin van de jaren '70 te kunnen inschatten is enige kennis gewenst van de ontwikkeling en relatieve betekenis van de overheersende positie van de ambtelijke betrokkenen.

De leiding van de in dit geval betrokken ambtelijke diensten ligt overwegend in handen van (civiel-)ingenieurs. Vandaar de belangstelling in de komende paragraaf voor de ontwikkeling van deze beroepsgroep.

Een overheersende positie wordt steeds ten opzichte van anderen ingenomen. Zo zijn de ingenieurs van de Zuiderzeewerken, sinds ongeveer 1918, dominant over de vissers in het Zuiderzeegebied. Maar zij hebben ook een aanzienlijke machtspositie ten opzichte van hen die hun inpolderingswerken steunen, in feite daarvan afhankelijk zijn: polderwerkers en boeren.

Ingenieurs, polderwerkers en boeren hebben ten aanzien van inpoldering en kolonisatie van nieuw land een lange gezamenlijke geschiedenis. Vandaar dat ik deze belangengroepen binnen één hoofdstuk introduceer. Zij vormen een hechte coalitie wanneer het erom gaat voortzetting van de Zuiderzeewerken te bewerkstelligen. De kracht waarmee elke coalitiegenoot aan deze lobby kan bijdragen is echter geenszins geheel afhankelijk van hun onderlinge verhouding in het lopende kolonisatie- en herbestemmingsproces in de IJsselmeerpolders. Omdat de hier bedoelde belangengroepen in principe niet-gebiedsgebonden opereren, is hun lobbykracht veeleer afhankelijk van hun relatieve positie in de afhankelijkheidsverhoudingen op het hogere, nationale niveau. Deze boven de Markerruimte uitgaande invloed van het optreden van ingenieurs, polderwerkers en boeren zal bij de afzonderlijke behandeling van deze belangengroepen hierna worden meegenomen. Daarbij zal blijken dat de importantie van deze reikwijdte voor ingenieurs en het 'groene front' groter is dan voor de polderwerkers.

#### 6.2 (CIVIEL-)INGENIEURS

In zijn roman 'Het verjaagde water' over de herovering van Walcheren op de zee heeft A. den Doollaard (1947) de ingenieurs van Rijkswaterstaat 'watertovenaars' genoemd.

"Van wat die watertovenaars doen, begrijpen de mensen weinig of niets. Maar dat geeft niets. De hele moderne maatschappij berust nu eenmaal op het vertrouwen van de gewone mensen in de watertovenaars. En iedereen, die in

Nederland beneden de waterspiegel woont, laat in blind vertrouwen de tovenaars-waterbouwkundigen aan de dijken ploeteren." (Den Doolaard, o.c., p. 9)

Het citaat toont hoe hoog de status is van de waterstaatsingenieurs aan het eind van de jaren '40. Hun activiteiten lijken onomstreden. Bovendien bevestigt de tekst dat de relatie tussen het gemene volk en de waterstaatszorg abstract, in elk geval indirect is geworden. De noodzaak van waterstaatszorg om vaste grond onder de voeten te kunnen houden wordt nog maar door weinigen bewust beleefd. Deze houding geeft de ingenieurs veel beleidsruimte. Maar zij zijn ook niet almachtig.

"Toch zouden de watertovenaars machteloos zijn, wanneer ze ..., de aannemers en uitvoerders niet hadden, deze vrolijke rabauwen met hun schallende stemmen, hun losse manieren en hun ruime geweten; dit andere soort watertovenaars, die het vluchtig zongeschitter op de golven weten om te zetten in klinkende munt, ...; deze ploeteraars ..., die meer verdienen aan wat ze nalaten dan aan wat ze doen; ...; deze grote ondernemers, die miljoenen hebben gestoken in baggermolens en zuigers, drijvende kranen en bakken, omdat de dijk door de Zuiderzee er komen moest, maar die elke keer moord en brand schreeuwen, wanneer de ingenieurs iets nieuws voorstellen, omdat ze bang zijn dat hun winst misschien gevaar loopt. De Waterstaatsingenieurs vormen een kaste, die onaantastbaar is door haar onkreukbaarheid; de aannemers hebben er heidens plezier in, de ambtenaren bij tijd en wijle te bedotten. Als het lukt, dan lachen ze; lukt het niet, dan lachen ze ook ... De Waterstaat en de aannemerswereld zijn aan elkaar getrouwd: geen kan buiten de ander." (Den Doolaard, o.c., p. 9)

Vermoedelijk heeft het corps der civiel-ingenieurs vanaf ongeveer de sluiting van de Afsluitdijk tot medio jaren zestig van deze eeuw de gesignaleerde hoge status gehad. Het adagium van 'staat in de staat' slaat bijgevolg vooral op de positie van de Rijkswaterstaat in de periode van circa 1930 tot 1965. In de discussie over de Markerruimte (1970-1985) echter moeten de ingenieurs, voorzover zij de meest betrokken ambtelijke diensten vertegenwoordigen, een deel van hun dominante machtspositie inleveren.

De waterstaatsingenieurs hebben niet altijd een hoge maatschappelijke status gehad. Een tamelijk langdurig proces van emancipatie is eraan vooraf gegaan. Met name Lintsen (1980, a. en b.) verstrekt hierover interessante informatie.

Hoewel vanuit de Hollandse waterschappen in de tweede helft van de 18e eeuw behoefte aan coördinatie ontstond waarvoor ook functionarissen werden aangesteld, ontwikkelt het beroep van de civiele waterstaatsingenieur zich niet uit de gedecentraliseerde waterschapsstructuur, maar vooral uit het korps militaire ingenieurs. De leden van dit korps ontwikkelden niet alleen militaire strategieën, maar zij bouwden ook vestingen, bruggen, loopgraven en dergelijke. De kennis en vaardigheden die hiervoor nodig zijn verwierven zij in de militaire praktijk.

De beroepscultuur van de waterstaatsingenieurs wordt dan ook in de eerste helft van de 19e eeuw gekenmerkt door een bureaucratische en militaire inslag (discipline, rangen, uniform).

Omdat in 1816 wordt beslist dat de waterstaatsingenieur bij voorkeur opgeleid moet worden op de militaire school, ontstaan er vanaf die tijd twee groepen ingenieurs in het korps. De ene groep is ambachtelijk geschoold in de praktijk, de andere groep bestaat uit ingenieurs die op de militaire school zijn opgeleid en daar een wiskundige en natuurwetenschappelijke vorming hebben gekregen.

De laatste groep destabiliseert het korps van ingenieurs die bezig zijn met waterstaatszaken. De militair geschoolde waterstaatsingenieurs doen het voorkomen dat het korps na 1830 in verval is geraakt, omdat de leiding - overwegend bestaande uit ambachtelijke ingenieurs - onbekwaam en weinig creatief, kortom niet voor haar taak berekend zou zijn. Hun streven is de lage status van de waterstaatsingenieur op te vijzelen en een serieuze positie in de besluitvormingsstructuur te verwerven. Inderdaad was hun positie niet sterk. Zo telde de Staatscommissie, die belast is met onderzoek naar de droogmaking van de Haarlemmermeer in 1847, 13 leden waaronder slechts één ingenieur van de waterstaat (Lintsen, 1980, 1, p. 119; Fockema Andreae, 1955, p. 379-428).

Om de status van de waterstaatsingenieur te verbeteren maken de geschoolde waterstaatsingenieurs de civiele ingenieursopleiding los van de militaire school (1842). Bovendien organiseren zij zich als beroepsgroep in het Koninklijk Instituut van Ingenieurs (KIVI, 1847). Mede door deze activiteiten slagen de op de militaire school opgeleide waterstaatsingenieurs er tussen 1850 en 1860 in, de machtsposities van de 'ambachtelijk' opgeleide ingenieurs over te nemen. De geschoolde ingenieurs zijn dan de gevestigden geworden. Hun actie tot oprichting van een aparte opleiding voor de civiele ingenieur leidt echter tot een nieuw type ingenieur: de 'burgerlijke' ingenieur, die zich in 1853 organiseert in de Vereniging van Burgerlijke Ingenieurs (VBI) welke zich als concurrente van het KIVI manifesteert.

Beide groepen ingenieurs streven echter hetzelfde na, namelijk een verbetering van de maatschappelijke positie van de ingenieur, maar zij doen dat ieder op hun eigen wijze.

Opgeleid onder een minder militair, meer liberaal regime, werkend bij vooral de spoorwegaanleg waar veelal slechts tijdelijk werk wordt geboden, is de 'burgerlijke' ingenieur minder honkvast, minder gebonden en loyaal aan de dienst, minder carrière gericht, veelzijdiger georiënteerd en eerder betrokken bij maatschappelijke vraagstukken.

De strijd van beide groepen voor verbetering van hun positie duurt lang. Liep een door de ingenieurs van de militaire school opgezette reorganisatie in 1849 op niets uit, de reorganisaties van 1881 en 1882 komen bijna volledig tegemoet aan de wensen van het korps van de waterstaatsingenieurs.

Het hoofd van het korps wordt een echte leider met veel bevoegdheden. De salarissen gaan aanzienlijk omhoog. Er komt een zelfstandige positie van de rijkswaterstaat ten opzichte van de provinciale waterstaatsdiensten. Eerst dan kan met recht gesproken worden van de Rijkswaterstaat.

In 1879 is de Rijkswaterstaat de grootste werkgever voor civiel-ingenieurs. Van de 144 ingenieurs in dienst van de staat werken er

57 bij Rijkswaterstaat. Daarnaast zijn er in Nederlands-Indië 95 ingenieurs werkzaam, waarvan 58 in de waterstaatszorg. Toch is de organisatie nog betrekkelijk klein. Kwalitatief wordt de dienst echter sinds het midden van de 19e eeuw wel als centrale besluitvormende instantie op het domein van de nationale waterstaatszorg erkend. Op grond hiervan komt Lintsen tot de volgende positiebepaling aangaande de Rijkswaterstaat (1980, 1, p. 284-287):

"Rijkswaterstaat weet in verregaande mate het verloop en het eindresultaat van het besluitvormingsproces over maatschappelijke vraagstukken te beïnvloeden. De bronnen van haar macht zijn: de deskundigheid en de informatie, waarover zij beschikt; de formele positie en de bevoegdheden, die zij heeft weten te verwerven; de hechtheid en de beroepscultuur van het corps én de steun en erkenning die de leiders van het corps en het corps als geheel genieten.

Rijkswaterstaat beschikt over een uitgebreid informatiesysteem alsmede over een groep van specialisten voor de verzameling en verwerking van gegevens. Andere groepen en instanties in het besluitvormingsproces als parlement, gemeenten, ondernemingen en particulieren beschikken hierover in mindere mate of in het geheel niet en zijn vaak afhankelijk van de informatie die rijkswaterstaat verstrekt. Wanneer men informatie, deskundigheid en alternatieven van buitenaf inbrengt, ... krijgt rijkswaterstaat het moeilijker om de zaken naar zijn eigen visie te regelen. (...)

De positie die rijkswaterstaat lange tijd informeel inneemt en na 1881 formeel krijgt toebedeeld is zodanig, dat hij in iedere waterstaatkundige kwestie gehoord moet worden, initiatieven kan nemen en het beleid op zijn domein opstelt. Daarbij heeft hij nog wel te maken met de ministeriële ambtenaren (...), maar de positie van deze ambtenaren is ten opzichte van het corps in belang afgenomen. (...)

Door de samenhang en hechtheid betekent het corps een bundeling van krachten, die de realisering van soms jarenlang bestaande wensen en idealen bevordert. Bij een politiek instabiele situatie kan de tijd in het voordeel van het corps werken (...) Een snelle opeenvolging van ministers behoeft nog geen politieke instabiliteit te betekenen. Het gaat vooral om een wisseling in beleid samenhangend met het vertrek van een minister. Ook kan worden opgemerkt dat het oordeel van rijkswaterstaat minder van belang wordt naarmate de minister een duidelijker opvatting over een bepaalde waterbouwkundige problematiek heeft.

(...) naarmate een probleem op het waterstaatsdomein meer een politieke kwestie is, neemt de invloed van rijkswaterstaat relatief af en is zij voor de realisering van haar opvattingen meer afhankelijk van de steun van anderen. Indien namelijk een probleem onderdeel is van openbare discussie, bemoeien zich meer groepen met de kwestie ... en (zijn) regering en parlement ... niet alleen afhankelijk van de informatie van rijkswaterstaat, maar staan (zij) van meerdere kanten onder druk.

Het in de politieke belangstelling brengen van een vraagstuk is een belangrijk aspect van het besluitvormingsproces. Rijkswaterstaat kan ook in dit opzicht voor een keuze staan. In sommige gevallen is het voor haar nuttig om zaken in de openbaarheid te brengen, in andere gevallen niet."

Met recht kan Disco (1982, p. 748) schrijven dat het voor de ontwikkeling van kennis over beroepsgroepen, met name van 'Dutch Engineers' (1885-1920), van belang is deze op te vatten:

"... as social institutions serving the interests of intellectuals themselves - partly in opposition to the working class and partly in opposition to capital. I suggested that the main social agent of these interests ... was the professional association (...).

On the one hand, existing professional knowledge and skills are claimed to be useful for the solution of critical technical, social, economic, and political problems and, on the other hand, that body of skills and knowledge itself - ... - is continually adapted to the legitimation of the claims."

Hoewel Lintsen bovenstaande beschrijving van Rijkswaterstaat laat gelden voor het laatste deel van de 19e eeuw, bevestigt de beschrijving van zijn rol in de ontwikkeling van de polderwerkers (6.2) alsook van de besluitvorming over de Markerruimte (1970-1985) het beeld van de civiel-ingenieurs en hun werkwijze in aanmerkelijke mate voor de 20e eeuw.

Lintsen (o.c., p. 286-287) merkt bovendien op dat in de discussies over waterbouwkundige werken veelal niet het beroep of de wenselijkheid van te entameren projecten centraal staan, maar de argumentatie waarmee het beroep en het optreden kunnen worden verdedigd. In de 19e eeuw staat de veiligheid van het land primair. Ook worden militaire aspecten - rivieren als verdedigingslinie - geaccentueerd. Tegen de politieke hoofdstroom in hebben de waterstaatsingenieurs voorts bij herhaling gepleit voor waterweg- en spoorwegaanleg van rijkswegen ter vergroting van de economische potentie van het land. Werkgelegenheidsaspecten zijn daarentegen niet als motief voor het aanvangen van projecten te vinden in de waterstaatsrapporten.

Echter, de sociaal-economische ontwikkelingen in de samenleving, met na 1880 toenemende aandacht voor arbeidsomstandigheden en machtsvorming onder arbeiders, biedt vooral voor de 'burgerlijke' ingenieurs een nieuwe oriëntatie om hun beroepsrol te bepalen.

Lintsen omschrijft het maatschappijbeeld van deze vooral vooruitstrevend liberaal denkende ingenieurs als sociaal-harmonisch. Zij pleiten voor aanleg van riolering, verbranding van straatvuil en huisafval, bouw sanitaire voorzieningen en vergroting van de veiligheid op het werk.

Twee vertegenwoordigers van de 'burgerlijke' ingenieurs worden in de jaren negentig van de 19e en het begin van de 20e eeuw zelfs Minister van Waterstaat, Handel en Nijverheid. Cornelis Lely is er één van. Een veiligheidswet wordt ingevoerd. De arbeidswet wordt gewijzigd. Ook een ongevallenverzekeringswet passeert de Staten-Generaal.



Door deze bemoeienis van ingenieurs met de arbeidskwestie stijgt het aanzien van het beroep. Dit blijkt onder meer in 1905, toen de ingenieursopleiding gelijk gesteld werd met de opleiding aan universiteiten.

Betrokkenheid bij arbeidsvraagstukken veroorzaakt ook een toeloop naar werktuigbouwkunde, electrotechniek en chemie. De civiel-ingenieurs verliezen daardoor gaandeweg hun dominante positie onder ingenieurs. Deze toenemende onderlinge concurrentie tussen ingenieurs en tussen overheidsbudgetten en particuliere investeringskapitalen heeft uiteraard betekenis voor de afweging van projecten in de 20e eeuw.

Uit het voorgaande is af te leiden dat in de 19e eeuw het beroep van waterstaatsingenieur permanent in beweging is geweest. Het leidt weinig twijfel dat rond 1900 een emancipatoir hoogtepunt bestaat voor het ingenieursberoep. De voorbereidende discussie over eventuele start van de Zuiderzeewerken, met name tussen 1892-1918, is hiervan waarschijnlijk één van de vruchten.

Voor de civiel-ingenieurs was de periode tussen 1918-1940 waarschijnlijk het moeilijkst. Onderling was de beroepsgroep het immers niet eens over de mogelijkheden van de Zuiderzeewerken: voor velen in het Haagse ingenieurs-circuit immers 'een graf voor reputaties'. Naarmate echter het werk vorderde hebben de ingenieurs van Zuiderzeewerken het beroep van civiel-ingenieur veel aanzien bezorgd. Vanaf de jaren zeventig is de status enigszins getaand, minder in de Delta-werken, maar vooral als gevolg van het verloop van de besluitvorming over de Markerruimte (zie hfd 9).

Krijgen de civiel-ingenieurs rond 1900 concurrentie van andere, vooral op arbeids- en productieprocessen in de industrie georiënteerde ingenieurs, bij de Zuiderzeewerken zijn zij vooral geholpen door landbouwkundige ingenieurs, cultuurtechnici en ook wel door maatschappijwetenschappers als sociaal-geografen en sociologen (Hensel, 1983; Andela en Bosma, 1985). De succesvolle begeleiding van de occupatie van de drooggelegde gebieden vormt immers op zich een reclamebron voor de voortgang van het project.

De machtsbronnen van de beroepsgroepen onder ingenieurs zijn in de 20e eeuw volgens Lintsen (1985, p. 23) grotendeels dezelfde gebleven: kennis (en deskundigheid), legitimiteit, sociale relaties en maatschappelijke posities. Opleiding, arbeidsorganisatie, beroepsvereniging, loopbaansysteem, dubbelfuncties en overlegcommissies zorgen voor een hecht georganiseerde groep en daarmee voor continuïteit van de verworven machtspositie. Juist deze sociale cohesie maakt de verhouding ingenieursberoep - maatschappij asymmetrisch. Bestrijding van deze eenzijdige afhankelijkheid, dit positieve machtssaldo, eist niet de verwerping van het ingenieursberoep. Integendeel. De ene elite zou slechts ingeruild worden tegen de andere. In navolging van de ideeën van Galbraith (1973; 1984) gaat het om de vorming van effectieve vormen van tegenmacht. Veelal zal daarvoor de verwerving van dezelfde machtsbronnen nodig zijn. In de kwestie van de Markerruimte wordt juist dit punt concreet.

In het voorgaande is overwegend de term 'waterstaatsingenieurs' of 'civiel ingenieurs' gebruikt. De overheidsorganisatie, waarin zij actief zijn is steeds Rijkswaterstaat genoemd. In het kader van de bespreking van besluitvorming over delen van de Zuiderzeewerken is een dergelijk woordgebruik echter te ongenueanceerd. Formeel moeten drie overheidsinstanties worden onderscheiden: de Rijkswaterstaat (Hoofddirectie en Regionale - en Rivierendirecties), de Dienst der Zuiderzeewerken en de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders.

De Dienst der Zuiderzeewerken is opgericht per 1 mei 1919 (KB, 31-5-1919, Stsbl. 270), op basis van de Wet van 14 juni 1918. Deze Dienst der ZZW kreeg een zelfstandige positie naast de Rijkswaterstaat. Bij KB, 14-1-1971 is de Dienst der ZZW echter geïncorporeerd in de Rijkswaterstaat. Was aanvankelijk de opzet om Zuiderzeewerken onder te brengen in bestaande directies, in 1975 is besloten dat dit dienstvak een volwaardige regionale directie binnen de Rijkswaterstaat zou moeten worden. Dit is geformaliseerd in februari 1977 (v.d. Kerk, p. 7 en 16-17).

De Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders is ingesteld in 1962. De RIJP is de opvolger van de Directie van het openbaar lichaam de Wieringermeer. Ook deze dienst heeft dus een zelfstandige positie. Terwijl ZZW zich primair met de bedijkingen bezighoudt (en na 1977 met het algemeen beheer van het IJsselmeer), moet de RIJP zich richten op het geschikt maken van de ingepolderde gebieden voor gebruik met uiteenlopende bestemmingen (van Duin, 1984, p. 104-105).

Op grond van de primaire taakverdeling mag men verwachten dat bij ZZW relatief meer civiel-ingenieurs en bij de RIJP naast civiele betrekkelijk veel cultuurtechnici actief zijn. Inmiddels is bekend dat de RIJP te zijner tijd (uiterlijk 1995) zal worden opgeheven, ongeacht of de Markerwaard wel of niet wordt aangelegd. Volgens het kabinet-Lubbers kunnen de taken overgaan naar provincie, gemeenten en waterschappen en naar het Ministerie van Landbouw en Visserij. De eventuele aanleg van de Markerwaard kan worden uitbesteed aan particuliere projectontwikkelaars (BB, 6-6-1986, p. 60).

### 6.3 KARAKTERISERING VAN DE POLDERWERKERS.

De polderwerkers hebben zich lange tijd niet als een beroepsgroep georganiseerd, wat echter niet betekent dat deze werkers geen onderlinge band zouden hebben. De verhouding tussen ingenieurs en polderwerkers is dubbelzinnig. Enerzijds hebben de ingenieurs een grote sociale afstand gehouden. Vooral in de 19e eeuw hadden de ingenieurs geen direct contact met de polderjongens'. De ingenieur verstond zich met de aannemer, de aannemer met de putbaas, de putbaas met de polderjongens. Anderzijds hebben de ingenieurs - vooral tijdens de Zuiderzeewerken - aangedrongen op organisatie van de polderjongens, bijvoorbeeld om gemakkelijker over arbeidsomstandigheden en lonen te kunnen onderhandelen. Via deze organisatie is uiteindelijk een integratie van veel polderwerkers in de staatsorganisatie gerealiseerd. Het emancipatieproces van de polderjongens laat zich samenvatten in de ontwikkeling van los werkvolk, vaak als uitvaagsel van de samenleving bekend, naar lagere ambtenaar, loyaal aan de dienst en met name ook aan het Zuiderzeeproject.

Als men deze ontwikkelingslijn toegelicht wil zien, moet worden beseft dat de sociaal-culturele geschiedenis van de polderwerkers zich tame-

lijk moeilijk laat kennen. Hun historie is nogal buiten de gezichtskring van sociaal-historici gebleven. Dit is niet geheel onbegrijpelijk, omdat - zoals zal blijken - de grond- en polderwerkers zich buiten de (dorps-) gemeenschappen, in de omgeving waarvan zij werkten, plaatsten. Ze werden als een last ervaren en daarom in de marge van de samenleving gedrukt. Eerst nadat na 1850 enige dominees de woon-gemeenschappen van de polderjongens als zendingsgebied hadden opgevat, wordt er wat van het leven van deze arbeiders op papier gezet (Vrooland/Sprenger, 1978, p. 79).

Toen in het vorige hoofdstuk de aanleg van de Haarlemmermeer werd aangestipt, zijn enige kenmerken van de polderwerkers gesignaleerd. Het betreft volk met een uiterst lage sociale status. Om een meer concrete indruk te krijgen van het leven van de polderjongens in het midden van de 19e eeuw moet men het werk van Gevers van Endegeest (1842, 1853, 1861) opslaan.

"Weet ge wat polderjongens zijn: zoo noemt men de aarde-werkers, die van heinde en verre op alle openbare werken bij troepen aanrukken; menschen van de jeugd af gewoon in het slijk te leven en in moerassen te zwoegen; tegen ziekten en vermoeijenissen gehard; gespierde, forsche en wakkere mannen, want de zwakken en tragen vallen af. Zij werken in ploegen van acht of twaalf man met een putbaas aan het hoofd, bij aanneming van onder-deelen van den hoofdaannemer ...

Zij slapen bij ploegen te zamen in keeten van riet en stroo, doorschijnend en luchtig in de zomer, 's winters digter gedekt; in weinige uren opgeslagen en nog spoediger afgebroken; die telkens worden verplaatst naar gelang de dijk of de vaart is verlengd. Eene vrouw doet er het huishouden, ... Die vrouw, met een der gezellen, soms voor den putthaak alléén getrouwd, wordt door de anderen geerbiedigd zoo lang het polderhuwelijk niet weder voor den putthaak is ontbonden. (...)

Zij eten volop spek met aardappelen en brood (...). Zij drinken soms bier, meestal koffij en thee, maar koud water nimmer. Van matigheidsgenootschappen weten zij weinig af; zij brassen met het einde der week, maar zijn Maandag middag weder aan den zwaren arbeid bezig, vijf dagen en een half achtereen, ... Als het noodig is, dan lossen 's nachts de ploegen elkander af om de putten in het drooge te houden, en is de zomer te kort, dan werkt men door tot in den winter."

"Ik verdedig", aldus Gevers van Endegeest, "de zeden der polderjongens niet, maar beschrijf ze, en prijs den onversaagden arbeid, de krachtsinspanning en den moed dier ruwe doch nuttige volksklasse."

De hier geciteerde auteur ziet het barre bestaan van de polderwerkers in vergelijking tot bijvoorbeeld Ter Veer en Amersfoort (zie 3.1) bepaald heroïsch en hij schrikt dan ook niet terug voor een romantische beschrijving.

Men kan eraan twifelen of de polderwerkers zichzelf in de beschrijving zouden hebben herkend. Vrooland en Sprenger (1976) schetsen

een veel minder rooskleurig beeld van de sociale omstandigheden van de grond- en polderwerkers. Het bronnenmateriaal van deze auteurs lijkt zich hiertoe ook bijzonder te lenen: de rapporten van overheidsdienaren, die in de periode 1813-1890 met enige honderden stakingen, onlusten en oproeren van de polderwerkers geconfronteerd werden. Ter illustratie van de wederzijdse afhankelijkheden bij grote infrastructurale projecten in de 19e eeuw is de studie van Vrooland en Sprenger over de arbeidsverhoudingen bij de aanleg van het Noordhollandskanaal verhelderend. Enige sailante punten uit hun rapportage laten dit zien.

Zoals men zich uit de vorige paragraaf zal herinneren werken vrijwel alle ingenieurs tot het begin van de 19e eeuw in het leger. Welnu, van de poldergasten die werk vinden aan het Noordhollandskanaal is bekend dat velen van hen ook in het leger hadden gediend; sommigen zelfs nog onder Napoleon Bonaparte of één zijner bestrijders. Om in leven te blijven is men in de toenmalige legers vaak gedwongen tot requisitie - lees roof, plundering en beschadiging -. En als de aannemer zijn afspraken wat betreft hoogte van het loon, verschaafing van voedsel, brandstof en huisvesting niet of maar ten dele nakomt, blijkt vaak dat de poldergasten hun legerlessen niet zijn vergeten. Hekken, brugleuningen, veescheidingen en molens worden als brandstof benut, schapen worden geslacht, koeien gemolken. Dit alles uiteraard tot ongenoegen van de plaatselijke bevolking. Overigens houdt menig aannemer ten behoeve van eigen geldelijk gewin de herinnering aan het leger levend. Hij betaalt vaak niet of minder, zodat de polderwerkers 'de boer op moesten'.

De huisvesting geschiedt gevarieerd. Sommige ploegen krijgen hout om een keet te maken, andere slapen in schaapstallen van nabij gelegen boerderijen, weer andere vinden onderdak in zoetelketen. De laatste dienen ook als gemeenschapsruimte, café en tehuis voor de putbaas, zijn vrouw en kinderen én voor de kookster.

Alle keten zijn te klein en dus benauwd. In de zoetelkeet laten de poldergasten een fors deel van hun loon achter. Hun grote verbruik van jenever voor, tijdens en na het werk is berucht. Toch sparen sommigen wat - in de hoop later aannemer te worden - of sturen geld naar hun vrouw, die thuis - in verafgelegen provincies of zelfs in het buitenland - voor de kinderen zorgt.

De poldergasten - die in de winter naar huis terugkeren - vormen in de zomer tijdens het werk een eigen gemeenschap. De omgeving ziet hen als vagebonden of zelfs als criminelen die de politie zijn ontvlucht (wat inderdaad nogal eens voorkwam). Krediet wordt hen in de dorpen niet verstrekt. Integendeel, ze moeten hogere prijzen betalen. Hun gezondheid wordt voortdurend bedreigd, bijvoorbeeld door de moerasmuggen, die malaria brengen.

Er zijn ook poldergasten die permanent op het werk verblijven. Zij huizen, als ze niet verdreven worden, ook 's-winters in de keet en zonder inkomsten houden zij zich met requisitie in leven.

De afstand tussen de ingenieurs en de poldergasten is groot. De polderjongens hebben geen contact met de bedenkers van de werken van de waterstaat. Zij hebben via hun putbaas alleen van doen met de aannemers. De laatsten zijn de hoogste niet-ambtelijke functionarissen. De aannemers hebben het meest te maken met de ingenieurs en

de opzichters. Dezen stellen de schriftelijke verbalen op, waaruit moet blijken dat het werk zodanig is gevorderd, dat de aannemer één van de termijnen van de aanneemsom uitbetaald kan worden. De overheid betaalde zeker niet snel. Uiteindelijk werd hierdoor het 'winke-len zonder te betalen' bevorderd.

De houding van de ingenieurs en andere autoriteiten ten opzichte van de polderwerkers blijkt vooral uit de wijze waarop zij rapporteren naar aanleiding van ongeregeligheden. Zo meldt een officier van justitie te Alkmaar (1823) dat de poldergasten 'volk (zijn) zonder vaderland of beginselen, waarmee hij niet voor zijn plezier elk jaar weer veel te stellen heeft'.

De autoriteiten blijken echter vaak weinig oog te hebben voor de oorzaken. Zo bepleit de inspecteur-generaal Jan Blanken Jansz - de ontwerper van het Noordhollands kanaal - een terughoudend optreden van de overheid zolang het werk doorgaat en de twisten vooral tussen de dijkwerkers onderling worden uitgevochten. Slechts een geregelde patrouille van de gewapende macht moet inspireren tot ontzag (gecit. bij Vrooland en Sprenger, o.c., p. 44).

Soms worden wel twee kanten aan de onlusten gezien. Een schout (16-4-1822) stelt voor de aannemers te verplichten brandhout aan de werkers te verschaffen, opdat de houtdieftallen in de omgeving zullen verminderen.

In mei 1823 gaan 1500 werklieden in staking. Uit schuldproblemen knijpt een aannemer zijn werkvolk zo af, dat het werk plat gaat: acht dagen lang. In de gevechten, op de vijfde dag, schieten enige aannemers drie polderjongens neer, waarna de hoofdaannemer wordt gelyncht.

De op die dag eindelijk gearriveerde inspecteur van de waterstaat (hij was reeds vijf dagen eerder door de schout gewaarschuwd) roept de hulp van het leger in. Als echter tal van autoriteiten weigeren hun verantwoordelijkheid te nemen, kunnen eerst tegen de avond 70 kurassiers het slagveld innemen. Daar 'staat ieder dier onverlaten bij zijne keet en wist van niets' (o.c., p. 55). In het latere justitiële onderzoek is de gerechtelijke macht niet te spreken over de medewerking van de waterstaat. De kennelijke tegenzin is

"... te wijten aan de bekende onwil van de heeren van Waterstaat ... die met welk bij-oogmerk dan ook altijd min of meer dat werkvolk schijnen te begunstigen, of tenminste dat soort van zaken smoooren" (Alg. Rijksarchief, 7 juni 1823, nr 117). Vrooland en Sprenger concluderen hierna: "Waarschijnlijk stellen de bazen die vaker onder hun werklieden verkeren dan in het gerechtshof meer prijs op een naar omstandigheden redelijke verhouding met hun werkvolk, dan op een innige samenwerking met de justitie." (o.c., p. 55)

Hoewel het beschikbare materiaal hier noodzakelijkerwijze slechts sum-mier wordt weergegeven is het naar mijn mening voldoende illustratief om de nu volgende opmerkingen enigszins te staven.

Ik meen dat zowel het uitvoerige citaat van Gevers van Endegeest als het door Vrooland en Sprenger gepleegde archiefonderzoek de enorme sociale afstand tussen autoriteiten, inclusief ingenieurs en geschied-schrijvers, en de polderjongens in de 19e eeuw tot uitdrukking brengen.

Uit het onderzoek naar de arbeidsomstandigheden tijdens de aanleg van het Noordhollandskanaal komt een grote lotsverbondenheid onder de polderwerkers naar voren, wanneer zij door de 'buitenwereld'

(politie, justitie) of door de werkgevers worden benadeeld. In tegenstelling tot de waterstaatsingenieurs, die diverse formele organisaties hebben opgericht om hun emancipatie tot uitdrukking te brengen en te bevorderen, biedt bij de polderwerkers de hechte gemeenschap, waarin zij tijdens het werk leven - afgesloten van de ingezetenen van de omliggende gemeenten -, met eigen informele doch streng nageleefde regels, voldoende organisatorische kracht om bedreigingen van hun positie, bestaande uit niet nakomen van afgesproken arbeidsvoorwaarden, het hoofd te bieden.

Ook in de jaren dertig van de 20e eeuw zijn de polderwerkers (dan vaak landarbeider) weinig geneigd tot formele organisaties toe te treden om hun belangen veilig te stellen. De waterstaatsingenieurs, zelf dan al ongeveer 80 jaar georganiseerd, regelen echter kennelijk de arbeidsverhoudingen liever niet in direct contact met de arbeider maar langs geïnstitutionaliseerde lijnen.

Immers, ruim een eeuw na de aanleg van het Noordhollandskanaal schrijft de Directie van de Wieringermeer als samensteller van de 'geschiedenis van de ontginning en kolonisatie van de eerste IJsselmeerpolder' (1955):

"Van de zijde van de LCM (Landbouwcultuurmaatschappij, HG) is er bij de arbeiders, die bij haar in dienst waren, steeds op aangedrongen zich te organiseren, daar dit de arbeidsverhoudingen en een vlotte afdoening van eventuele geschillen ten goede kwam. Dit standpunt is later door de particuliere werkgevers overgenomen." (o.c., p. 447)

De achterliggende reden voor het aandringen op meer organisatie onder de polderwerkers is, zo vermoed ik, het verschijnsel dat bij de realisatie van de eerste delen van de Zuiderzeewerken enige integratie is opgetreden tussen de bedenkers van de werken en de uitvoerende arbeidskrachten.

In 1931 zijn bij de eerste ontginningen en tijdelijke exploitatie ongeveer 2000 arbeiders ingeschakeld. Dit aantal neemt steeds toe. Om deze arbeidersinvasie in goede banen te leiden, strubbelingen in de uitvoering van het werk moesten zo veel mogelijk worden voorkomen, bemoeit de Directie zich met de selectie van de arbeiders, met de vaststelling van de lonen en andere arbeidsvoorwaarden, en met de huisvesting van de werkers (Directie Wieringermeer, o.c., p. 345).

De overheid is derhalve nu zelf diepgaand betrokken bij het regelen van de arbeidsverhoudingen. Het feit dat de arbeiders in dienst komen van de LCM brengt kennelijk een sterke verhoging van de maatschappelijke status van die werknemers mee, hetgeen blijkt uit de volgende beschrijving van een 'misstand' onder arbeiders die in de dorpen in de polder 'tegen elkaar opdoen':

"... welk laatste kwaad (...) vooral werd bevorderd door het veel in zwang zijnde afbetalingssysteem. In de Wieringermeer heerste dit systeem in sterke mate, omdat vele leveranciers van afbetalingsartikelen de arbeiders woonachtig in de dorpen beschouwden als kleine ambtenaren, van wie men geen moeilijkheden verwachtte bij de aflossing van termijnen." (Directie Wieringermeer, o.c., p. 442).

Door de ontwikkeling van de positie van de staat (van projectontwikkelaar en ordehandhaver naar werkgever) en van de polderwerker (van vermoedelijk voortvluchtige crimineel naar kleine ambtenaar) is de oorspronkelijk enorme sociale afstand tussen waterstaatsingenieurs en polderwerkers verkleind. Dit kennelijk niet tot onverdeeld genoegen van de ingenieurs, die door formalisering van de verhoudingen de ooit bestaande sociale afstand op peil trachten te houden. In het algemeen lukt hen dat. Niet door het negeren van de arbeidsomstandigheden en het beperken van het contact tot ordehandhaving, maar door optreden ten opzichte van de polderwerkers en hun gezinnen vanuit de overtuiging te weten wat goed is voor ondergeschikten. Zo wordt een forse loonsverlaging, die alleen voor gehuwden in de winter beperkt blijft tot 10%, als een "... wel enigszins pijnlijke aan gelegenheid" beschreven. Toename van het aantal ziektegevallen, vooral in de natte winter van 1930-1931, wordt 'opmerkelijk snel' bestreden met de bepaling dat wie tweemaal per jaar wegens ziekte verzuimt niet meer mocht worden geplaatst. Polderwerkers die van ver komen moeten ten minste twee maanden hun gezin missen. Om fors alcoholgebruik te voorkomen wordt men eerst als arbeider aangenomen, na schriftelijk verklaard te hebben dat de werkgever het loon, behoudens kosten voor voeding in het kamp en wat zakgeld, kan overmaken naar het gezin (Directie Wieringermeer, o.c., p. 350-356).

Door uitgifte van gronden aan particulieren loopt vanaf 1934 de werkgelegenheid bij de LCM terug. Werknemers dreigen hierdoor werkloos te worden. "Er is daarom door de Directie moeite gedaan deze arbeiders van de Cultuurmaatschappij op de verpachte bedrijven geplaatst te krijgen." Maar de pachters (zij werken liever met volk uit de streek waar zij vandaan kwamen) noch de arbeiders (zij blijven liever bij de staat werken als 'kleine ambtenaren' met vaste werktijden en niet wonend op de lip van de 'werkgever) willen deze overgang graag. De Directie vervolgt dan haar beschrijving (o.c., p. 436):

"Was er niet enige dwang uitgeoefend om tot elkaar te komen, door geen arbeiderswoning beschikbaar te stellen ingeval een arbeider van de 'Cultuur' zonder geldige reden door een pachter werd afgewezen of een arbeider niet bij een pachter in dienst wenste te treden, dan waren vrij zeker vele arbeiders na bewezen diensten werkloos in de polder achtergebleven of hadden zij naar hun woonplaats moeten terugkeren, waar de werkgelegenheid er intussen ook niet beter op was geworden."

Vermoedelijk bevat het bovenstaande voldoende materiaal voor de stelling dat tenminste tot ver in de 20e eeuw vanwege de ingenieurs, let wel als overheidsdienaren, bevoogdend is opgetreden ten opzichte van de polderwerkers, waardoor de onderlinge sociale afstand ondanks hun wederzijdse afhankelijkheid groot is gebleven. Daarbij realiseren men zich dat, mede onder invloed van het optreden van de sociaal geëngageerde 'burgerlijke' ingenieurs, er een groot verschil bestaat tussen de inspecteur van de waterstaat, die, vanaf zijn paard, vijf dagen nadat een staking begon, komt beoordelen of de komst van kurassiers gewenst is, en de waterstaatsingenieur die initieert dat een deel van het loon ook werkelijk bij het gezin van de arbeider terecht komt.

Hoewel mij geen systematisch onderzoek hieraangaande bekend is, zijn er aanwijzingen dat de hier gesignaleerde processen in de richting

van een meer formele organisatie van de arbeidsverhoudingen en meer integratie tussen de staatsinstanties en de polderwerkers zich hebben voortgezet.

In recente publikaties (Zuiderzeeland, 1982, 2; 1984, 3) komt een zekere vereenzelviging met althans het Zuiderzeeproject naar voren. Polderwerkers worden afgeschilderd met woorden als "... mensen, die door hun inzet in het verleden recht hebben hun visie (op het al dan niet aanleggen van de Markerwaard, HG) te geven" (Zuiderzeeland, 1982, 2, p. 40). En ze zijn ook als groep nog herkenbaar want "... oude relaties die in de arbeiderskampen zijn opgebouwd worden nog steeds aangehouden" (o.c., p. 42).

Van een intensieve organisatie is vermoedelijk nog steeds geen sprake: "De polderwerkers treden niet naar buiten."

Zonder organisatie staan de polderjongens echter ook niet. Zij, zowel als hun vakorganisaties - waaronder met name het CNV -, staan geheel aan de kant van de waterstaatsinstanties wat betreft het pleidooi voor aanleg van de Markerwaard. Want: "ze zijn geen doemdenkers, maar doendenkers." En het gaat hier nu eenmaal "om mensen, die bereid zijn ook onder moeilijke omstandigheden de handen uit de mouwen te steken om iets tot stand te brengen waarvan zeer velen profiteren." (citaten, 1982, 2, p. 40).

De Markerwaard moet er komen want:

- "... als het niet doorgaat hebben we het Zuiderzeeproject wel aangepakt, maar niet voleind.";
- "De werkgelegenheid van zeer velen staat op het spel.";
- "Ik dacht dat het verleden toch heeft geleerd, dat ons land de polders hard nodig had en nog heeft.";
- "Al dat gepraat (is) typisch Nederlands. We moeten nu maar eens wat gaan doen.";
- (verzakkingen van monumenten op het oude land zullen wel meevallen); "Onze ingenieurs zijn wel zo capabel dat dit niet gebeurt.";
- "... ik dacht dat er heus wel een hoekje land bij kon." (citaten, o.c., 1982, 1984).

Het geheel overziende blijken ook de polderwerkers een aanzienlijk emancipatieproces te hebben doorlopen. Wat betreft de ontwikkeling van hun arbeidsomstandigheden is de versterking van hun maatschappelijke positie ongetwijfeld parallel aan de successen van de algehele arbeidersbeweging verlopen. Toch zijn de beroepseigen omstandigheden van de polderwerkers voldoende krachtig geweest om ook een specifieke ontwikkeling door te maken. In de termen van Swift (1984) lijken zij getransformeerd te zijn van 'loodgieters van het land' (via hun intensieve betrokkenheid bij de waterbeheersingswerken) tot 'landrotten' (gezien hun bovenstaande uitspraken).

Feit is dat zonder deze arbeidskrachten het blauw op de kaart van Nederland niet in die mate groen gekleurd zou zijn geweest als sinds 1800 is geschied.



#### 6.4 ONTWIKKELING PRIORITEITEN 'GROENE FRONT'.

In de besluitvorming over de Markerruimte stellen de landbouworganisaties zich steeds op aan de zijde van de ZZW en de RIJP, de meest betrokken ambtelijke diensten.

Omdat in de IJsselmeerpolders grote arealen grond voor de agrarische sector beschikbaar zijn gesteld en de bedrijfsvoering daar meestal nog gunstiger is dan de naar internationale maatstaven florerende, gemiddelde agrarische productie per bedrijf in Nederland, verbaast de steun van de zijde van de boeren voor de Markerwaard geenszins.

Naarmate de IJsselmeerpolders meer niet-agrarische bestemmingen krijgen (Zuidelijk Flevoland ongeveer 50%) zijn er echter ook belangenconflicten tussen overheidsinstanties en de landbouwvertegenwoordigers. Het verleggen van het geplande tracé van de Flevo-spoorlijn ten gunste van de ontwikkelingskansen van de Oostvaardersplassen is hiervoor illustratief.

Bovendien wordt de agrarische sector nationaal en internationaal met problemen geconfronteerd welke bijdragen aan differentiatie in de meningsvorming over de wenselijkheid van verwerving van nieuwe cultuurgrond.

Voortbouwend op een rijke traditie (Verhoeven, 1984) hebben waterbouwkundigen en landbouwkundigen elkaars optreden tijdens de uitvoering van de Zuiderzeewerken ieder vanuit de eigen discipline ondersteund. Op ingenieursniveau hebben bodemkundigen, hydrologen en plantenteeltkundigen de grondslag gelegd voor een succesvolle inrichting van de drooggelegde polders (Smits, 1980, p. 31-58). Hieruit is een vrijwel natuurlijke alliantie tussen waterstaatsingenieurs, cultuurtechnici en landschapsarchitecten gegroeid in het IJsselmeergebied. Een verbond derhalve tussen 'Delftse' en 'Wageningse' wetenschappers en technici.

De agrariërs, die van deze samenwerking de vruchten kunnen plukken, alsmede zij die 'in de rij staan' om een stuk IJsselmeerpoldergrond toegewezen te krijgen, ondersteunen de politiek van verdere inpoldering van het IJsselmeergebied. Toch zijn de boeren sinds 1860 niet steeds onomwonden voorstanders van landwinning middels inpoldering geweest. Ook met het oog op het belang van recente landbouwpolitieke ontwikkelingen voor de besluitvorming over de Markerruimte, is een belichting van de historische context van waaruit de agrarische kringen met betrekking tot de Zuiderzeewerken hebben geopereerd, nuttig. Ofschoon de complexiteit en de op zich interessante detaillering van de historie van het 'landbouwpolitologisch landschap' (Louwes, 1980) een andere aanpak verdient, moet de belichting hier spaarzaam blijven.

Uit de algemene historische literatuur (Verwey, 1980; Brugmans, 1971; de Jonge, 1968/1976, Bouman, 1973; Hermans, zj) is geen eenduidig beeld te destilleren over de ontwikkeling van de agrarische sector in de 19e eeuw. Dit geldt ook voor de eventuele relatie tussen relatief welvarende perioden in de landbouw en de aantrekkelijkheid van landaanwinning anders dan door ontginning.

Terwijl Verwey (o.c., p. 92) dit verband aanwezig acht, stelt Hermans (o.c., p. 140):

"Een combinatie van de waterstaatsbelangen met die van den landbouw of het ontginningswezen kwam in het brein van de overheid (in de 19e eeuw, HG) maar zelden op."

Eerder (hfd 4) is gemeld dat bevordering van de veiligheid van het land hoofdmotief voor promotie van het Zuiderzeeproject was in de 19e eeuw. Om overheidsparticipatie te bevorderen suggereren echter diverse staatscommissies (1892 en 1922) dat het project zichzelf zou terugverdienen als er landbouwgrond uitgegeven zou kunnen worden. Budgettair neutraal financieren door uitgifte van landbouwgrond eist echter goede grondprijzen. Deze zijn ten dele afhankelijk van het aanbod op de grondmarkt, dus onder meer van de snelheid van diezelfde gronduitgifte. Bovendien is voor de hoogte van de grondprijzen de algemene economische ontwikkeling in de landbouw van belang.

Voor de beslissing tot uitvoering van het Zuiderzeeproject hebben boerenorganisaties zorgen geuit aangaande de mogelijkheden van afwatering in het IJsselmeer en de gevolgen van de Afsluitdijk voor de vloedhoogten in Friesland en Groningen. Deze oppositie werd mede ingegeven door de wens voort te gaan met ontginningswerken bij bestaande dorpsgemeenschappen, liever dan grootschalige inpolderingsprojecten te entameren. De laatste zouden immers de grondprijzen, wegens schoksgewijze uitgifte, neerwaarts kunnen beïnvloeden. Ook zouden de ingepolderde gebieden een sociale zuigkracht op de goede boeren in de dorpsgemeenschappen kunnen uitoefenen. Diverse sterk lokaal en overkoepelend regionaal georganiseerde boerenbonden, die vooral in christelijke en katholieke kringen sinds 1896 in een opbouwfase verkeerden, dreigden daardoor hun potentieel aan kader te verliezen (Wildenbeest, 1984, p. 21).

Naarmate echter de agrarische bedrijfsvoering niet louter wordt geïntendeerd op de binnenlandse markt, maar vooral ook op de wereldmarkt, is het inzicht ontstaan dat herstructurering in de landbouwsector onontkoombaar zou zijn en dat daarbij de nieuwe Zuiderzeegronden een katalyserende functie zouden kunnen hebben (Cleintuar, o.c., p. 294).

Nogmaals, de historische context van de landbouwpolitiek wordt hier slechts in hoofdlijnen van belang voor de besluitvorming over de Markerruimte beschreven. Het is hier niet de plaats om de samenhang te schetsen tussen variabelen als: de verzuiling van de boerenorganisaties in de periode 1895-1920 (Wildenbeest, 1984), de ontwikkeling van het lokaal georganiseerde boerenbedrijf naar voor de export en wereldmarkt producerende agribusiness; het functioneren van de relatie tussen het 'groene front' in het Landbouwschap en het, sinds 1935 met enige onderbrekingen bestaande, Ministerie van Landbouw (Louwes, 1980).

Meer gedetailleerde studie zou, zo vermoed ik, wel een wederzijdse samenhang kunnen aantonen tussen de betekenis van de landbouwpolitiek voor de voortgang van de Zuiderzeewerken enerzijds, en de invloed van de Zuiderzeewerken (aanbod van grond; modernisering van de agrarische sector ondersteunende instellingen en dito functies) op de landbouwpolitiek anderzijds.

In de nationale beleidsvoering op het domein van de landbouw, met name van 1945-1975, zijn de IJsselmeerpolders waarschijnlijk niet alleen een ruimtelijke, maar vooral ook een technologische en bedrijfs-economische katalysator geweest.

In het jongste decennium is echter duidelijk geworden, dat het gevoerde beleid aan zijn overweldigende succes ten gronde kan gaan. Er wordt van alles een teveel geconstateerd: te veel agrarische producten, te veel mest, te veel boeren. Op Europees niveau noch op nationaal niveau kunnen deze problemen langer genegeerd worden. Naast verboden en heffingen wordt nu ook het uit productie nemen van cultuurgrond als bestuursinstrument gepropageerd. In Nederland komt om diverse redenen tot 2000 een hoeveelheid cultuurgrond beschikbaar voor herbestemming in de orde van de omvang van alle droogmakerijen en tot nu toe gerealiseerde IJsselmeerpolders bij elkaar.

De Minister van Landbouw meent op grond van deze ontwikkelingen in het forum van de EG geen Markerwaard-project, de aanleg van nieuwe cultuurgrond, te kunnen verdedigen (Alg. Dagblad, 17-4-1986). Het Landbouw Economisch Instituut (LEI) ziet averechtse effecten van een Markerwaard voor de agrarische sector (hfd 10). Onder deze omstandigheden blijkt het 'groene front' barstjes te vertonen (Wildenbeest, 1984; van Kasteren, 1986). Ook worden indringende verschillen in opvatting zichtbaar tussen 'gevestigde boeren' en 'jonge startende boeren' (Bakker, 1986).

### **slot**

Uit het voorgaande mag niet de pretentie worden afgeleid dat de maatschappelijke ontwikkeling van (civiel-)ingenieurs, polderwerkers en boeren in dit korte hoofdstuk uitputtend en voldoende genuanceerd zou zijn behandeld.

Er is slechts geprobeerd een aantal kernpunten in die ontwikkeling te verwoorden die aannemelijk maken, dat deze beroepsgroepen, ondanks grote onderlinge machtsverschillen op diverse integratieniveaus, toch voldoende sociale cohesie hebben om bij adviseren en beslissen over de Markerruimte een coalitie te vormen pro voortzetting van de inpoldering.

De kracht van de coalitie is ontwikkeld in de tamelijk lange gemeenschappelijke geschiedenis van de realisatie van de IJsselmeerpolders. In het kader van de besluitvorming over de Markerruimte is echter niet alleen deze coalitie op het regionale integratieniveau van belang, maar vooral de relatieve positie van zowel civiel-ingenieurs, cultuurtechnici, polderwerkers (inclusief aannemers) als van de landbouworganisaties in de afhankelijkheidsverhoudingen op nationaal, wellicht zelfs op internationaal niveau.

### NATUURBESCHERMERS EN MILIEUVERDEDIGERS

#### 7.1 INLEIDING

De drie voorgaande hoofdstukken bevatten al veel materiaal voor de historische grondslag van de besluitvorming over de Markerruimte. Om de ontwikkeling van de machtsbalans in de Markerruimte weer te kunnen geven is ook enige historisch relevante voorkennis gewenst van natuurbeschermers en milieuverdedigers.

Het belang hiervan is al zichtbaar geworden in de plannen met betrekking tot het Markermeer (4.7), waarin een toenemende aandacht voor natuur, landschap en recreatie bleek (Caron, Wissing, Smienk). In de opeenvolgende Markermeer-plannen is het conflictueuze karakter van de Markerruimte al goed te zien.

Natuur- en milieubeschermers staan in een speciale verhouding tot ruimtelijke planners. Beide groeperingen zijn relatieve nieuwkomers bij het vraagstuk van de Markerruimte.

In de beweging van natuur- en milieubescherming zijn meerdere eigenaardige golven te onderscheiden. Bij het vraagstuk van de Markerruimte opereren natuur- en milieubeschermers nochtans overwegend probleemgericht en pragmatisch.

Natuurbeschermers en milieuverdedigers stellen zich in meerderheid tegen de aanleg van de Markerwaard op. In die stelling werken zij samen met de vissers, die van oudsher tegen de Zuiderzeewerken opponeren (hfd. 4). In dit opzicht zijn ook watersporters, gemeente-bestuurders met name in Noord-Holland, drinkwaterproducenten, cultuur-historici, etcetera relevante belangengroepen. Zij treden echter veelal vanuit een parallelle belangenarticulatie en/of in coalitie met de natuur- en milieubeschermers op en behoeven daarom geen aparte introductie. Hun betrokkenheid in het vraagstuk van de Markerruimte komt niettemin tot uiting, vooral in de hoofdstukken 8 t/m 12.

Ook nu wordt niet gepretendeerd een omvattende beschrijving van de historische achtergrond van natuur- en milieubeschermers te kunnen geven. Het betreft slechts een schets met informatie over institutionalisering van de natuurbescherming en milieudefensie, over de ideologische achtergrond van deze instituties, alsmede over hun relaties tot de ruimtelijke ordening in Nederland, om tenslotte te eindigen met een opgave van specifieke betrokkenen in de Markerruimte.

Vooraf echter enige aantekeningen over de termen 'natuur' en 'milieu', de relatie mens-milieu en wanneer die problematisch is.

#### **natuur en milieu: begrippen, percepties problemen**

Van Dale (1970, p. 1256) geeft elf betekenissen van de term 'natuur'. Drie hiervan lijken me voor dit werk van belang, te weten: toestand waarin iets bestaat voordat er opzettelijk iets aan is veranderd (vgl scheppingsverhaal); wat de mens om zich heen ziet en wat beschouwd wordt als nog niet door de mens gewijzigd (oerlandschap); al wat de mens met zijn zintuigen waarneemt en met zijn verstand onderzoekt (moeder-Natuur).

In hetzelfde woordenboek (p. 1206) wordt ook 'milieu' omschreven.

Ten eerste is dat 'de sociale kring, omgeving waarin iemand thuis-hoort, verkeert of is opgegroeid'. En ten tweede, vooral met betrekking tot planten en dieren, 'het complex van uitwendige factoren die zich ten opzichte van het organisme voordoen'.

Bovenstaande omschrijvingen impliceren dat de mens zelf geen onderdeel wordt geacht van natuur en milieu. Bouwer (1984, p. 7) meldt echter dat er onder specialisten verschillen in opvatting zijn over de aard van de mens-milieu-relaties en ook dat milieu-interpretaties vaak zijn verbonden met ideologische tegenstellingen. Dergelijke tegenstellingen houden waarschijnlijk onder meer verband met historisch gewortelde beelden van de positie van de mens in de door hem gekende omgeving (De Pater, 1983; Tuan, 1984).

Zonder deze historische beeldvorming helemaal na te lopen, zij in navolging van de genoemde auteurs gesteld dat de natuurbescherming in belangrijke mate steunt op waarden ontleend aan de Verlichting (wetenschappelijk veldbiologisch onderzoek en aanleg van cultuurlandschappen als tuinen van landgoederen) en aan de Romantiek (esthetische beschouwing van de natuur: natuurschoon en het sparen van natuurruimte ten behoeve van recreatie).

Na de 'tuin' in de Verlichting en de 'ongerepte natuur' in de Romantiek, komt tijdens de industriële revolutie de 'stad' centraal te staan in het denken over de relatie mens-omgeving. De 'stad' werd wisselend gewaardeerd: soms als brandpunt van vooruitgang, soms als poel van verderf.

Het is duidelijk dat 'tuin', 'wildernis' en 'stad' bij houdingen en waarden van mensen met betrekking tot hun omgeving, tot natuur en milieu, belangrijke basis-percepties zijn (Daru, 1986). In onze tijd doen zich echter combinaties voor die zich moeilijk laten rijmen met de chronologie van de gevonden basis-percepties. Er zijn nu bijvoorbeeld 'wilde tuinen in de stad' (Le Roy, 1973). Ook beheerst de mens een imposante waterwildernis in Zuid-Flevoland in de vorm van de Oostvaardersplassen. Daarnaast wordt het stadsmilieu nu vaak hoog gewaardeerd, juist om ruimte te kunnen houden voor belangrijke natuur- en cultuurlandschappen buiten de stad (van der Weyden, 1977). Interessant is dat bovenstaande percepties van de positie van de mens ten opzichte van natuur en milieu teruggevonden kunnen worden in de instituties en de ideologische opvattingen welke vanaf ongeveer 1900 manifest zijn geworden op het terrein van natuurbescherming en milieudefensie in ons land.

Als natuur en milieu buiten de mens zouden staan, blijft de vraag wanneer de verhouding mens-milieu problematisch wordt. Wanneer wordt de natuur aangetast, wanneer is er een milieuprobleem? Een milieuprobleem kan omschreven worden als een actueel of potentieel gevolg van menselijk ingrijpen in de fysieke omgeving dat door mensen als problematisch wordt ervaren (z.o. Tellegen, 1973, p. 167; Bouwer, 1984, p. 9).

Uit deze definitie is af te leiden dat een natuuraantasting, dan wel -ruimer gesteld - een milieuprobleem, een relatieve zaak is. Bouwer (o.c., p. 10-13) merkt daarover onder meer het volgende op. Milieuproblemen moeten ervaren worden. Hoeveel mensen die ervaring moeten hebben is niet in absolute zin vast te stellen. De ervaring kan een feitelijke verstoring betreffen maar even goed ook een mogelijke. Denk bijvoorbeeld aan de plaatsing van een kerncentrale in een dichtbevolkt gebied, of aan het verdwijnen van de ganzen uit de Oostvaar-

dersplassen als men een spoorlijn te dicht langs het gebied zou leggen. Fundamenteel is dus niet 'het feit dat ...' maar dat 'ervaren wordt (op grond van feiten of aannames)' dat een verstoring zou kunnen optreden.

Ook de vraag naar de reikwijdte van de relatie mens-milieu geeft de betrekkelijkheid van milieuproblemen aan. Tot hoever moeten de schakels van eco-systemen in beschouwing worden genomen om tot een verstoring ervan door mensenhand te besluiten. Het verschil van mening dat hierover bestaat, houdt verband met de vraag of andere organismen op zichzelf 'leefrechten' hebben of dat men alles vanuit de mens mag bekijken door te stellen dat het welzijn van andere wezens in functie (biologisch, economisch, communicatief, regulatief, esthetisch of ethisch) staat tot de mens.

Ook de intensiteit van een milieuprobleem is relatief. Een verstoring kan reeds lang gaande zijn en eerst laat als zodanig worden ervaren, en eenmaal onderkend kan zij toch weer snel uit de belangstelling verdwijnen.

Op grond van bovenstaande theoretische overwegingen is het waarschijnlijk dat waar in de Markerruimte milieuproblemen ervaren worden, over de aard, de omvang en de effecten lang, zoal niet onophoudelijk gediscussieerd zal worden. De relativiteit van het milieuprobleem laat echter onverlet dat machtsbronnen zullen worden vergaard en ingezet om er een politiek gewicht aan te geven.

In deze omstandigheden maken milieuoactievoerders, milieu(des)kundigen en milieubeleidsvoerders, hoewel ieder acterend vanuit eigen werksfeer en verantwoordelijkheid, 'sectorale' coalities. Het 'environmentalism', "de verschillende wijzen waarop men over milieuproblemen denkt en waarop men ze denkt op te lossen" (Bouwer, o.c., p. 72; O'Riordan, 1976) heeft toch zoveel gemeenschappelijk, dat milieu-actores in uiteenlopende posities soms tot een sociale categorie worden (z.o. Figuur 11). Overigens is het feit dat de term 'environmentalism' - als grotendeels milieubeweging, milieukunde en milieubeleid omvattende term - geen Nederlands equivalent heeft, er de oorzaak van dat in dit hoofdstuk de woorden 'natuurbescherming en milieudefensie' worden gebruikt.

## **7.2 NATUURBESCHERMING EN MILIEUDEFENSIE IN NEDERLAND: ONTSTAAN VAN INSTITUTIES**

Tellegen (1979, p. 37) stelt dat het huidige - en toekomstige - patroon van Nederlandse milieu-organisaties niet begrepen kan worden uit een eenmalige verheving van milieubesef in de jaren zestig, doch uit een 'periodiek, wederkerende belangstelling voor de kwaliteit van het fysieke milieu'. Dezelfde auteur noemt een viertal factoren die volgens hem van belang zijn geweest voor het omstreeks 1900 doen ontstaan van milieu-organisaties. Deze factoren zijn:

- het geestelijk klimaat van die periode. in navolging van Romein (1976, p. 843) te omschrijven als in de breedte uitgroeïend verzet tegen het tempo van de ontwikkeling, waarbij het heersende positivisme het gemeenschappelijk mikpunt van kritiek wordt;
- feitelijke schade aan milieu: verdwijning woeste gronden, het vellen van bossen, aantasting van duinen door wateronttrekking en bebouwing;

Figuur 11: Overzicht van ideologieën in het 'environmenta

Ecocentrisme		Technocentrisme	
principiële richting (diep ecology) kleinschaligheidsbeweging		reformisme	technisch-pragmatisme
1. De mens staat <u>niet boven de natuur</u> maar is er een deel van, ecologische principes zijn voorwaarden voor een gezonde en rechtvaardige maatschappij.		1. De mens is rentmeester over de natuur	1. De mens is heerser over de natuur; eventueel rentmeester.
2. Geen vertrouwen in <u>moderne grootschalige technologie</u> , elitaire deskundigheid, centralisatie van autoriteit en besluitvorming.		2. Economische groei en exploitatie v.d. natuur levert geen problemen op als men zorgt voor - economische maatregelen (prijsmechanisme) - betere wetgeving - compensatie aan benadeelden	2. Groot vertrouwen in technologie, wetenschap en bestaande politieke structuur om problemen op te lossen.
3. Materialisme en economische groei zijn geen aanvaardbare middelen voor een betere samenleving.		3. Consensus over aanpassingen van maatschappelijke structuur mogelijk. Accepteren van vaarderingsmethoden (MER) inspraak en voorlichting.	3. Economische groei is noodzakelijk voor de oplossing van maatschappelijke en ecologische vraagstukken
4. Intrinsieke betekenis van de <u>natuur</u> voor de mens.	4. nadruk op <u>kleinschaligheid</u> in wonen, werken, maatschappelijke orde.	4. Instelling van effectieve milieubeleidsorganen en -instrumenten op nationaal en lokaal niveau.	4. Wantrouwen tegen uitgebreide inspraak en participatie; verticale beleidslijnen het belangrijkste.
5. Ecologische en andere natuurwetten zijn de basis voor menselijk gedrag.	5. Integratie van werk en ontspanning, persoonlijke en collectieve ontplooiing	5. Achtergrond: milieuprobleem cultureel/structureel (gedrag-econ.structuur, te liberaal beleid)	5. <u>Achtergrond</u> : milieuprobleem: gedrag, bevolkingsgroei, collectieve vraag naar welvaart.
6. Bio-ethiek bestaansrecht van dieren, planten en ecosystemen.	6. Belang van minderheidsgroepen, <u>participatie</u> als vorm van permanente educatie en als politiek middel.	6. <u>Oplossing</u> : zonder ingrijpende maatschappelijke veranderingen mogelijk. (zie 1)	6. <u>Oplossing</u> : geen maatschappelijke verandering. Betere wetgeving zonder marktmechanisme aan te tasten. Educatie, voorlichting.
7. milieuprobleem: <u>Achtergrond</u> : economische en sociale structuur en daarmee verbonden ethiek	7. Achtergrond milieuprobleem: maatschappelijke orde.		
8. <u>Oplossing</u> verandering ethiek en van maatschappelijke structuur	8. <u>Oplossing</u> : gedecentraliseerde productie en maatschappelijke orde		

OVERZICHT VAN IDEOLOGIEËN IN HET "ENVIRONMENTALISM"

(Ten dele naar: O'Riordan. 1981)

Bron: K. Bouwer, Inleiding in de Milieukunde, 1984, p. 7.

- inspirerende organisatoren: bijvoorbeeld Jacq. P. Thijssen, de popularisator (o.a. Verkade-albums w.o. 'Langs de Zuiderzee'), en P.G. van Tienhoven, de financier;
- buitenlandse voorbeelden: overigens geen aantoonbaar rechtstreeks, maar slechts mogelijk verband (Frankrijk: Fôret de Fontainebleau bewaard voor wetenschap en kunst sinds 1853; oprichting Yellowstonepark in USA voor 'the benefit and the enjoyment of the people' sinds 1872).

De Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels is de oudste organisatie voor natuurbescherming in ons land (1899). In 1901 volgt de Nederlandse Natuurhistorische Vereniging, die zich richt op behoud van 'natuurmonumenten', een term welke F.W. van Eeden in 1886 voor het eerst heeft gebruikt.

De actie-organisatie op dit terrein werd echter de Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland (1906), opgericht om het Naardermeer aan te kunnen kopen en aldoende Amsterdam ervan te weerhouden daar haar stadsvuil te gaan storten (Gorter, 1986, p. 18-21). Dit was de eerste van een reeks aankopen door deze vereniging, die in 1927 het initiatief nam om op provinciaal niveau door 'provinciale landschappen' dezelfde strategie voor natuurbescherming te laten voeren (Gorter, o.c., p. 85-86).

Deze strategie, die wegens de gestegen grondprijzen na de Tweede Wereldoorlog alleen in sterke vervlechting met de overheid kon worden gehandhaafd, wordt nu onvoldoende geacht als effectieve aanpak voor natuur- en landschapsbescherming. De relaties binnen en tussen ecosystemen houden immers niet op bij de hekken van 'natuurmonumenten'. Bovendien kan het vrijwaren van een gebied van de gangbare ontwikkelingen een vrijbrief worden om naastgelegen terreinen gelegitimeerd onder de voet te lopen.

Ook voor de oorlog (1940-1945) bestaat overigens al het inzicht dat aankoop van terreinen niet de enige manier van natuur- en landschapsbescherming kan zijn. In 1932 leidt dit inzicht tot de oprichting van de 'Contact-commissie inzake natuurbehoud', later omgedoopt in 'Contact-Commissie voor Natuur- en Landschapsbescherming'. In 1977 ging deze zelfstandige organisatie op in de Stichting Natuur en Milieu (Gorter, o.c., p. 102-106).

In de jaren dertig richt de Contact-commissie zich vooral tegen het 'utiliteitsvandalisme', de ontginningen ten behoeve van de werkverschaffing. Na de tweede wereldoorlog is zij vooral ruilverkavelingen gaan bestrijden. Als actiemiddelen zijn overwegend deelnemen aan allerlei overleg in commissies en adviesraden en het schrijven van bezwaarschriften tegen bijvoorbeeld streek- en bestemmingsplannen gebruikt.

Er wordt geijverd om naast natuurmonumenten ook belangrijke cultuurmonumenten (gebouwen en landschappen) te bewaren. De eerste particuliere actie tot behoud van een cultuurmonument, te weten het Muiderstot, werd overigens reeds in 1825 met succes gevoerd. Van recentere datum, 1918, is de vereniging 'Hendrick de Keyser', die in 1977 ongeveer 200 cultuur-historische panden in eigendom en beheer had. Omdat reeds aan het eind van de vorige eeuw monumentenzorg als staatstaak werd erkend, is er een verregaande vervlechting van particulier initiatief en overheidsbeleid op dit terrein.

Tegen aantasting van landschappen is met name de Bond Heemschut (sinds 1911) actief. De actiemiddelen zijn het in de publiciteit brengen



van bedreigende ontwikkelingen danwel het attenderen van het betreffende overheidsorgaan op deze ontwikkelingen, alsmede het bepleiten van het voorkomen van aantastingen, bijvoorbeeld via gemeentelijke verordeningen.

Terwijl de vereniging 'Hendrick de Keyser' (er zijn overigens meer van dergelijke particuliere verenigingen) werkt met leden en donateurs, zijn bij de Bond Heemschut naast individuele leden tal van organisaties aangesloten.

In het kader van dit boek is het nuttig en interessant te wijzen op het feit dat reeds in 1909, met naamswijziging in 1910, de Nederlandse Vereniging tegen Water-, Bodem- en Luchtverontreiniging werd opgericht. Bestuurders waren vooral inspecteurs van volksgezondheid, ondernemers, gemeenteambtenaren en wetenschappelijk onderzoekers. Men trachtte onder meer het rookvrij stoken in stedelijke fabrieksinstallaties te bevorderen, door voor bepaalde experimenten subsidie van de overheid te verwerven. Als uitvoering van een pleidooi van een staatscommissie in 1901, publiceerde deze vereniging in 1919 een ontwerpwet tegen de waterverontreiniging.

De vereniging stimuleerde ook het onderzoek naar de waterkwaliteit. Als zodanig heeft zij bijgedragen aan de totstandkoming van het Rijksinstituut voor de Zuivering van Afvalwater (RIZA). Met het doen aanvaarden van het gepresenteerde wetsontwerp was de vereniging overigens niet erg succesvol, immers een dergelijke wet is eerst in 1969 van kracht geworden. De vereniging is in 1977 als zelfstandige organisatie opgeheven en opgegaan in de Stichting Natuur en Milieu.

Wanneer men zoekt naar sociologische kenmerken van deze eerste golf van instituties op het gebied van bescherming en behoud van natuur- en cultuurmonumenten, dan treft men al snel een stijl van werken aan, die slechts lijkt voorbehouden aan een elite. Tellegen (1979, p. 39) schrijft dat deze stijl doet denken aan de studentenwereld van de jaren '50, tot uitdrukking komend in de monumentale huisvesting van de organisatie, een receptie in jacquet, vele contacten met het koninklijk huis en het beschaafde stemgeluid aan de telefoon. Toch is hiermee het beeld niet volledig. Dezelfde Tellegen (o.c., p. 41) meldt, dat natuurbescherming weliswaar een zaak is die adellijke aristocraten en succesvolle zakenlieden heeft aangesproken, maar dat geldt ook voor in die tijd onbemiddelde wetenschappelijke onderzoekers en natuurliefhebbers. Zeker moet ook in dit verband de jeugdbeweging worden genoemd.

Waarden welke uit de 'Wandervogel'-traditie en padvinderij stammen, werden in Nederland gekanaliseerd in de sociaal-democratische A.J.C. en in de confessionele verkenner-, welpen-, gidsen- en kabouter-groepen.

De verbindingsschakel tussen jeugdbeweging en natuurbescherming werd gevormd door de Nederlandse Jeugdbond voor Natuurstudie (sinds 1920) en vergelijkbare confessionele bonden, nu de gefuseerde Algemeen Christelijke Jeugdbond voor Natuurstudie en Natuurbescherming.

De N.J.N. is de leerschool geweest voor vele bestuurders en medewerkers van de eerder genoemde instituties voor natuur- en landschapsbescherming. Zo zijn twee vooraanstaande deelnemers in de Markerruimte-kwestie, Drs. R.J. de Wit (nu Commissaris der Konin-

gin in Noord-Holland en lid van het presidium van de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening) en P. Nijhoff (de huidige Directeur van Natuur en Milieu), beiden afkomstig uit de N.J.N., secretaris geweest van de Contact-commissie (Tellegen, o.c., p. 41). Voor de oorlog bezetten met name ook sociaal-democraten bestuursfuncties in de natuurbescherming. Zo was de oprichter van de Algemene Nederlandse Diamant Bewerders Bond en latere mede-oprichter van de SDAP, Henri Polak, lid van het bestuur van de Bond Heemschut en persoonlijk bevriend met de financier van Tienhoven. Pal na de oorlog (1940-1945) is er zelfs een identificatie van de Contact-commissie met de PvdA, omdat de commissie - meestal vergaderend in het Kamergebouw - geleid werd door Jhr van de Goes van Naters, die een tijdje tevens fractievoorzitter van genoemde partij was.

In paragraaf 7.3 zullen we zien dat dergelijke identificaties ook bestonden tussen natuurbescherming en ruimtelijke ordening. Tellegen probeert een verklaring te geven voor de soepele integratie tussen landjonkers en sociaal-democraten in de natuurbescherming. Hij vindt deze verklaring met Lijpharts theorie van de pacificatie-democratie (1968/1976, p. 108): het proces van vredestichting en de schepping van een zekere mate van consensus onder zuilen die oorspronkelijk weinig consensus bezitten.

Deze wijze van werken is typerend geweest voor de eerste golf van instituties op het terrein van behoud van natuur- en cultuurmonumenten. De spelregels van deze wijze van politiek voeren en besturen zijn bijvoorbeeld: beperking tot zakelijke aspecten, verdraagzaamheid, depolitisering en de 'regering regeert'. Tellegen (o.c., p. 41) meent, na enig onderzoek, te weten dat dergelijke spelregels ook golden in de Contact-commissie. Het is nu minder gemakkelijk zich voor te stellen, wat toen mogelijk was. Bijvoorbeeld, dat de Contact-commissie actief streed tegen ontginningen en ruilverkavelingen, zonder dat haar eigen aangesloten organisaties, zoals de Heidemij en Grontmij (grond- en ontginningsmaatschappijen), in vergaderingen daartegen protesteerden of zelfs hun lidmaatschap opzegden. Het is moeilijk om dergelijke houdingen te interpreteren. Enerzijds duidt het erop dat participerende organisaties de effecten van de acties van natuur- en landschapsbeschermingsorganisaties niet hoog schatten. Anderzijds kan er sprake zijn geweest van een sfeer, waarin men werkelijk niet voor aantasting van het landschap kon opteren, met het gevolg dat bepaalde belanghebbende organisaties meenden hun reputatie slechts te kunnen schaden door openlijk te gaan dwarsliggen.

Het 'regering regeert' resulteerde in een bestuurlijk fatsoen, zelfs onwil om eenmaal genomen besluiten te herzien c.q. aan te vechten. Voor meer maatschappij-kritische betogen en ideologisch geladen argumentaties was evenmin plaats. Wanneer bepaalde, links georiënteerde jongeren zich roerden, werden zo snel mogelijk procedurele aanpassingen in de organisatie doorgevoerd om de 'instabiliteit' te beteugelen (Gorter, 1956, p. 62). Dit patroon heeft zich tamelijk ongestoord tot in de jaren zestig kunnen handhaven.

### **7.3 NATUURBESCHERMING EN RUIMTELIJKE ORDENING: CONVERGENTIE EN DIVERGENTIE**

Vanuit historisch perspectief is er een verband aan te wijzen tussen het open staan voor en de deskundigheid op het gebied van natuur en landschap enerzijds en de traditie in de planologie en ruimtelijke ordening anderzijds (van der Valk, 1982, p. 1). Vanaf 1900 is deze relatie in globale termen als volgt te beschrijven:

- 1900-1920: geen duidelijk aanwijsbare verbanden tussen stedenbouw en natuurbescherming;
- 1920-1924: toenadering krijgt gestalte met name omdat stedenbouwers (vanuit het Nederlands Instituut voor Volkshuisvesting, sinds 1918) zich gaan interesseren voor groenvoorzieningen in en om de stedelijke uitleg en natuurschoon willen veiligstellen (tegen ontginningen) ten behoeve van recreatie;
- 1924-1945: actieprogramma onder leiding van NIV op bovenstaande terreinen; na het Internationaal Stedenbouwkundig Congres worden gewestplan - parken - recreatie centrale thema's. Pioniers zijn: Hudig, Cleyndert, Bakker Schut, G.A. van Poelje.  
Jaren '30 en '40: natuurbeschermers gaan zien dat toepassing van het stedenbouwkundig instrumentarium van belang is voor natuurbescherming, landschapszorg en recreatie.
- 1945-1965: accent op stedenbouw in verband met wederopbouw; toenemend ruimtebeslag voor woningbouw en infrastructuur; minder aandacht voor natuur en landschap. Niettemin bij belangenafweging belangrijke rol voor natuurbescherming.
- na 1965: divergentie, met name omdat bij toenemende concurrentie om de grond de ruimtelijke ordening als facetplanning tot een onpartijdige afweging van alle claims wil komen.

Deze globale beschrijving eist enige toelichting. De gegevens van van der Valk (1982) worden hierbij benut

Veel architecten zijn lid van de Bond Heemschut. Zij raken verontrust door de voortdurende afname van natuurruimte als gevolg van orderloze uitbreiding van de bebouwing en afname van woeste gronden door ontginningen en inpolderingen. De recreatie wordt steeds minder een elitaire activiteit. Zij is 'ideologisch, institutioneel, intensief en vanzelfsprekend' verbonden met de natuurbescherming (Beckers, 1983, p. 177).

Na het Internationaal Stedenbouwkundig Congres (1924) klinkt een en ander door in het werkprogramma van de Stedenbouwkundige Raad van het NIV. Dit werkprogramma (1924-1945) bevat veel voorstellen ten gunste van natuurbescherming. Zij tonen de convergerende tendens tussen natuurbescherming en stedenbouw/ruimtelijke ordening:

1. opname van meer stedenbouwkundig instrumentarium in de Woningwet (gewestplannen, nationaal natuurruimte-plan, afstemming gemeentelijke uitbreidingsplannen);
2. wijziging belastingwetgeving (hogere onroerend goed belasting om verkaveling van natuurgebied tegen te gaan);
3. uitbreiding van de Boswet (1922) om het kappen van bomen tegen te gaan;
4. noodzaak van speciale natuurbeschermingswet is aanwezig;
5. verbetering onderwijs aan stedenbouwers en landschapsarchitecten ten gunste van natuurruimte-bescherming.

Vanaf de jaren dertig hebben de natuurbeschermers steeds grote verwachtingen gehad van de werking van het stelsel van bestemmings-

plannen. Thijsse ziet het Nationale Plan als 'enige waarborg' tegen onaanvaardbare ontginningen. Westhoff (1946) looft de meldingsplicht voor ontginningen en verkavelingen alsmede voor werken in terreinen voorkomend op de voorlopige lijst van waardevolle gebieden. Maar hij waarschuwt tegen al te groot optimisme bij de natuurbescherming. Blijkens recente onderzoeksgegevens van dezelfde auteur over de achteruitgang van de Nederlandse flora sinds het begin van deze eeuw (1984), had hij alle reden voor matiging van het optimisme.

Na de Tweede Wereldoorlog is het instrumentarium van de ruimtelijke ordening tamelijk statisch en centralistisch toegepast, hetgeen voor de natuurbescherming goed was. Het onbedoelde effect hiervan is geweest, dat tegenstanders van de ruimtelijke ordening, waartoe vooral de boerenorganisaties behoren, hierin aanleiding hebben gevonden om de Rijksdienst voor het Nationale Plan, later de Rijksplanologische Dienst, te verwijten niet onpartijdig te zijn, ja zelfs feitelijk natuurbeschermers te zijn (van der Valk, o.c., p. 112). De Rijksdienst wil dit etiket echter niet. Met name directeur J. Vink vindt dat natuurbescherming en recreatie binnen de dienst meer naar de achtergrond geplaatst moeten worden in het belang van de coördinerende taak van de dienst (Vink, 1951).

Van 1950-1962 bepleiten de natuurbeschermingsorganisaties het primaat van de ruimtelijke ordening en zij zijn tegen 'besluitvorming in eigen kring'. De natuurbescherming is bereid haar claims voor te leggen aan onpartijdige organen voor ruimtelijke ordening, die de afweging zouden moeten doen. Dit echter onder de voorwaarden dat ook andere claims zich bij die afweging zouden neerleggen. Met name de landbouw weigert dit (zie ook de toevoeging bij artikel 10 Wet RO, Memorie van Toelichting, 1965).

Engelbertink (1948) maakt reeds duidelijk dat de boeren de organen van de ruimtelijke ordening niet willen steunen. Zij wensen ondernemersvrijheid ook met betrekking tot de grond. Derhalve willen zij hun belangen zeker niet door de ruimtelijke ordenaars laten afwegen. Op dit punt behalen de boeren in 1954 een grote overwinning. Bij de herziening van de ruilverkavelingswet is namelijk vastgelegd dat niet een planologische commissie maar de Cultuurtechnische Commissie van het Ministerie van Landbouw zou beslissen of een gebied voor verkaveling in aanmerking zou komen of niet (van der Valk, o.c., p. 104). Eenzelfde ontwikkeling naar beslissen in eigen kring, naar sectorbeleid, is te bespeuren geweest bij de weg- en waterbouw en de volkshuisvesting. Vanuit het perspectief van natuurbescherming en landschapszorg is de ruimtelijke ordening een steeds minder veilig instrument geworden.

De geschetste ontwikkeling culmineert in de geringe aandacht die in de Eerste Nota op de Ruimtelijke Ordening (1960) is besteed aan de natuurbescherming. Voor de divergentie van natuurbescherming en ruimtelijke ordening aan het eind van de jaren vijftig en zestig zijn een aantal relevante factoren te noemen: de toenemende concurrentie om de grond, de keuze van de ruimtelijke ordenaars om te willen coördineren bij de 'onpartijdige' belangenafweging, het onweegbare karakter van natuurschoon versus de toenemende verwetenschappelijking van de ruimtelijke planning, de noodzaak tot invoering van een meer flexibel planningstelsel, alsmede het uitsterven van de eerste generatie stedenbouwers en hun idealen van volksgezondheid en esthetica (van der Valk, o.c., p. 94).

De secretaris van de Contact-commissie R.J. de Wit concludeert dan ook in 1960 (Natuur en Landschap, nr. 14, p. 8) dat de natuurbe-

scherming te hoge verwachtingen heeft gekoesterd van de planologie. Zelfs bij erkenning van het primaat van de ruimtelijke ordening is het noodzakelijk geworden aanvullende wettelijke regelingen te maken voor de natuurbescherming om wetenschappelijk en esthetisch waardevolle gebieden extra bescherming te kunnen bieden. Daar de wijziging van de wetgeving voor ruimtelijke planning, de latere Wet RO (1965), niet meer is tegen te houden, moet een aparte Natuurbeschermingswet, dus besluitvorming in eigen kring, soelaas gaan bieden.

Bij het doorzetten en uitvoeren van het ruimtelijk planningstelsel conform de Wet RO na 1965 is de divergentie tussen natuurbescherming en ruimtelijke ordening steeds verder geïnstitutionaliseerd. De natuurbescherming is als eigen sector onder het beleid van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk terecht gekomen.

Ontegengesteld is het politieke gewicht van de ruimtelijke ordening op rijksniveau in de jaren zestig en zeventig, dus na de keuze om vooral coördinerend interdepartementaal actief te zijn, sterk vermeerderd. Naarmate de ruimtelijke ordening meer centraal in het overheidsbeleid staat, en haar planningstelsel ten voorbeeld is gesteld aan andere beleidssectoren, is de band met de natuurbescherming losser geworden. Deze sector is daarna meer en meer in het totaal der ruimteclaims 'onpartijdig' afgewogen en helaas voor haar vaak te licht bevonden (vgl van Schaik, 1983; Dibbits, 1983).

In deze ontwikkeling schuilt naar mijn mening een grondslag voor het opkomen van een tweede generatie milieu-organisaties in de jaren zeventig. Deze nieuwe milieugroepen ageren niet alleen tegen de stijl van optreden van de toen gevestigde natuur- en milieuorganisaties, maar zoeken opnieuw aansluiting bij de ruimtelijke ordening. Wat zou er bijvoorbeeld van het 'experiment' van de procedure van planologische kernbeslissingen zijn geworden als de milieuactiegroepen van begin af geweigerd zouden hebben zich daarmee in te laten?

Ook de Vereniging tot Behoud van het IJsselmeer, de meest actieve milieu-organisatie in de Markerruimte, past geheel in de juist geschetste ontwikkelingslijn.

#### **7.4 TWEEDE EN DERDE GOLF VAN INSTELLINGEN VOOR NATUURBESCHERMING EN MILIEUDEFENSIE (CA 1965-1980)**

In deze paragraaf zal duidelijk worden waarom er een tweede en een derde golf van instellingen voor natuurbescherming en milieudefensie te onderscheiden zijn.

Op grond van veranderingen in de tijdgeest komen nieuwe organisaties tot stand. Wat betreft de internationale ontwikkelingen zijn die goed verwoord in Roszaks 'De opkomst van een tegencultuur' (1968/1971). In Nederland zijn op dit punt de politieke essays van Hofland (Tegels lichten, 1972) saillante beschrijvingen van de hierbedoelde veranderingen. Voor dit moment stel ik dat de tijdgeestverandering zich inhoudelijk toespitste op termen als 'eindigheid' en 'leefbaarheid' en procedureel op 'democratisering van de politieke cultuur'.

Tellegen (1979, dl 2, p. 57) schrijft:

"het milieubesef van de jaren zestig wijkt op een aantal punten af van het milieubesef van het begin van de eeuw. Toen ging het vooral om behoud van bepaalde waardevolle omgevingselementen en om de bestrijding van bepaalde vormen van -lokale- vervuiling. Nu is in feite de kwaliteit

van het totale aardse leefmilieu in het geding. (...) Als men in één zin het nieuwe milieubesef wil typeren dan is de titel van de schlager 'Vluchten kan niet meer' beter geschikt dan 'Terug naar de natuur'. Niet voor het individu, dat zich zorgen maakt over de aantasting van de ozonlaag door spuitbussen. Niet voor de overheid die meent de geluidhinder in de Markerwaard en het afval in zoutkoepels of op een Noordzee-eiland te kunnen wegstoppen. Dit besef van eindigheid brengt de grondstoffen- en energieschaarste als nieuw thema binnen het actieterrein van milieu-organisaties.

Voor zover het niet gaat om 'eindige' of 'schaarse' voorraden die verspilld worden, richt de milieubeweging zich bovendien tegen allerlei processen in de omgeving, die de 'leefbaarheid' verminderen. Een zeer ruim begrip waar niet alleen een schone, veilige en gezonde omgeving, onder valt, maar ook kleinschaligheid en het ontbreken van - door ingewikkelde technologie (kernenergie bijv.) veroorzaakte - machtsconcentraties en inbreuken op de privacy."

De democratisering van de heersende politieke cultuur hield allereerst in het niet langer bereid zijn van grote delen van de bevolking om beslissingen voor het collectief op basis van gezagsargumenten te aanvaarden. Een (via onderwijs en media) mondiger gemaakte burgerij wenste meer invloed op de besluitvorming te kunnen uitoefenen, in elk geval zouden besluiten meer publiek dus beter controleerbaar moeten worden genomen.

Eindigheid, leefbaarheid en democratisering zijn variabelen gebleken die de milieu-organisaties tot herorientatie hebben gebracht. Wat betreft hun keuze van actiepunten raakt men behalve bij natuurbescherming en milieuhygiëne (opheffing van water-, bodem- en luchtverontreiniging) ook betrokken bij kwesties als wapenring en (ecologie van) de Derde Wereld. In hun aanpak gaan de milieuorganisaties naast bezwaarschriften en commissoriaal overleg een veel grotere variëteit aan pressie-middelen, ook zogenaamde buiten-parlementaire, hanteren (Leroy en de Geest, 1985, p. 92-110).

Uiteraard heeft dit ook gevolgen gehad voor de recrutering van activisten. Naast maatschappijkritisch geworden natuurliefhebbers, treft men in de (voorhoede van) milieu-organisaties nu ook milieubewust geworden maatschappijkritici (Tellegen, 1978, p. 160).

Het onderkennen van deze problematiek heeft er onder meer in geresulteerd dat tal van Nederlandse milieuacties in de jaren '60 en '70 van deze eeuw zich bezighouden met kwesties van waterbeheer. Tot het Rapport van de Waddenzee-commissie (mei 1974) werd uitgebracht, bestonden er plannen om door het aanleggen van dammen naar Ameland ten minste een deel van de Waddenzee droog te leggen (zie ook van Veen, 1955, p. 166). Om dit onder meer tegen te gaan werd in 1965 de Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee opgericht (Eisma, 1978). Vanaf 1968 is er ook actie gevoerd tegen de afsluiting van de Oosterschelde (Actie Oosterschelde Open).

Ingezonden brieven in het tijdschrift 'De Waterkampioen', een blad dat verschijnt onder auspiciën van de ANWB, het KNWV en de Nederlandse Kano Bond, maken het bestaan van discussie over de Markerruimte duidelijk.

De eerste brief (1964) is van Dhr. M.C. Hendricks, assuradeur te Den Haag en actief lid van de Nederlandse Vereniging van Kustzeilers (NVvK). Deze vereniging heeft 400 leden met 350 grote schepen. Hendricks maakt met drie andere leden van de NVvK en met hulp van deskundigen het rapport 'Inpoldering Markerwaard', waarin de auteurs zich tegen dit project uitspreken. Overigens achten zij het doen verdwijnen van het Markerwaardplan haast bij voorbaat onhaalbaar, zodat ook alternatieven worden aangeboden (sterk verkleinde Markerwaard dan wel alleen aanleg van de dijken Enkhuizen-Lelystad en Lelystad-Marken).

De NVvK neemt het standpunt van deze leden over. Hierna richten de kustzeilers zich op de grote bonden der waterrecreanten, namelijk de ANWB en het KNWV. Men wordt, veelal onverbloemd, verweten niets te doen om het IJsselmeer voor de (grote) watersport te behouden (z.o. IJdens, 1971, p. 23 en 27).

Om te bevorderen dat het IJsselmeer en naaste omgeving verantwoord wordt beheerd in landschappelijk, waterhuishoudkundig, cultuurhistorisch, recreatief en milieuhygiënisch opzicht, werd in 1972 de Vereniging tot Behoud van het IJsselmeer opgericht. Deze vereniging concentreerde haar activiteiten allereerst tegen de aanleg van de Markerwaard en het bouwen van een nationale luchthaven in het IJsselmeergebied, omdat juist deze projecten een verantwoord beheer van het gebied in de weg zouden staan.

De strijd tegen de riviervervuiling, met name die van de Rijn - de meest internationale rivier door ons land - wordt onder andere gevoerd door de Stichting Reinwater (vanaf 1974).

Sinds 1977 werken een aantal organisaties samen in de Werkgroep Noordzee in de strijd tegen de zeevervuiling.

Hiermee zijn een aantal landelijk opererende milieugroepen genoemd. Greenpeace (1979) is inmiddels wel de meest bekende internationaal georganiseerde club van milieuactivisten.

Daarnaast zijn er tal van min of meer lokaal georganiseerde acties geweest of nog gaande, ook in het kader van waterbeheer. In de regio Nijmegen bijvoorbeeld waren in 1983 ruim 40 milieugroepen actief (Fokkinga cs, 1984, p. 2).

Hoe hebben de bestaande milieu-organisaties op deze nieuwe trends gereageerd? Zoals gemeld werd vernieuwers in bijvoorbeeld 'Natuurmonumenten' aanvankelijk via statutaire wijzigingen de wind uit de zeilen genomen.

De Contact-commissie, steunend op vertegenwoordiging van tal van organisaties, was uiteraard niet per definitie tegen oprichting van nieuwe organisaties op het gebied van natuurbescherming en milieudefensie. Zij was bijvoorbeeld betrokken bij de oprichting van de Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee, althans via overleg stemde zij in met een nieuwe ledenorganisatie, die de strijd om het Waddengebied zou helpen ondersteunen. De commissie opereerde echter in twee affaires weinig gelukkig. Beide hebben geleid tot nieuwe milieu-organisaties met welke men jarenlang een stroeve verhouding heeft gehad (Tellegen, 1979, dl 2, p. 59).

Het gaat om de actie 'Oosterschelde Open', beschreven door Meijer (1978, p. 32-42). Zoals gemeld was de betreffende groep actief sinds 1968, maar de Contact-commissie publiceerde nog in 1972 de atlas 'De kleuren van zuid-west Nederland, Visie op Milieu', waarin de afsluiting weliswaar als een betreurenswaardig maar niettemin onontkoombaar gegeven werd aanvaard. De 'gouvernementele instelling' kwam hier heel duidelijk tot uiting. Overigens is vrij kort daarna Natuur

en Milieu wel mee gaan werken aan het openhouden van de Oosterschelde. De tweede betrof de kwestie de Markerwaard.

"Sinds 1943 had de Contactcommissie een eigen 'Werkgroep voor het landschap der Zuiderzeepolders'. Die werkgroep lanceerde ideeën over de inrichting van het nieuwe land en de omringende randmeren, binnen het als vanzelfsprekend aanvaarde uitgangspunt van de komende inpolderingen. Dat maakte echter omschakeling naar actie tegen de inpoldering als zodanig vrijwel onmogelijk" (Tellegen, 1979, dl 2, p. 59).

Dit had tot gevolg dat in 1971 in Monnickendam-Edam de 'Stichting Markerwaard van de kaart' werd opgericht, die samen met de werkgroepen "Vliegveld Markerwaard?" en 'Plan Waterlely' op 25 maart 1972 werd omgezet in de Vereniging tot Behoud van het IJsselmeer (VBIJ) (v. der Zwaag, 1977, p. 56-61).

Ook op het terrein van de milieuhygiëne werd door de Contactcommissie niet altijd op geschikte wijze opgetreden. Zelf tot 1962 tevergeefs voor het behoud van het vogelreservaat de Beer op Rozenburg strijdend, weigerde de commissie een jaar later een actiegroep ter plaatse te steunen. Dit leidde in 1963 tot de oprichting van de 'Vereniging tegen milieubederf in en om het Nieuwe Waterweggebied'.

Deze vereniging opereerde ongeveer als de hiervoor genoemden. Men verzamelde deskundigheid. Op basis daarvan kwam men tot bezwaarschriften, bijvoorbeeld tegen hinderwetvergunningen voor in de ogen van de vereniging milieubedervende bedrijven. Na 1970 is in het Waterweggebied het Milieu Actiecentrum Nederland (MAN), actief geworden. Het bijzondere van het MAN was dat het de milieustrijd ondergeschikt maakte aan de klassenstrijd: men kwam alleen in actie tegen vormen van milieubeleid die tot lastenverhoging voor de werkende bevolking zouden kunnen leiden (milieubelasting); terwijl juist de vervuiler zou moeten betalen. Dergelijke acties stonden ver af van de milieu-organisaties van de eerste golf van milieubesef. In 1970 kwam de Aktie Strohalm, in het kader van het Europees Natuurbeschermingsjaar N70, fors in conflict met de gevestigde milieu-organisaties. Strohalm verweet de laatsten het eenzijdig verantwoordelijk maken van de individuele burger voor milieubederf. Daarentegen zouden veeleer instellingen (vakbonden, bedrijven, politieke partijen) verantwoordelijk gesteld moeten worden.

Het verzamelen van deskundigheid was ook de eerste reden voor oprichting van de Raad voor Milieudefensie (1971). Men zette zich duidelijk af tegen bestaande organisaties.

"Bij de oprichting waren zij een strijdbare voorhoede, maar volgens een sociologische wetmatigheid gaan zij de weg van iedere vernieuwingsbeweging: na erkenning van functie en streven volgt de noodzaak tot organisatie en consolidatie. Die erkenning brengt met zich mee dat de bestuurders het gedrag overnemen van de voormalige tegenspeler. Men wordt 'establishment', gaat zich zogenaamd tactisch opstellen, wordt voorzichtiger in uitspraak en werkwijze en accepteert de inkapseling in overlegorganen van de andere partij. Men is een nette, doch te verwaarlozen gesprekspartner geworden." (van Dieren, 1972, p. 257)



In het begin had de Raad het karakter van een reputatie-club, maar spoedig bleek dat toch ook kwantitatieve aanhang politiek relevant was en werd de Raad veranderd in een vereniging: de Vereniging Milieu-defensie.

Naarmate meer nieuwe organisaties optraden en concurreerden in de beïnvloeding van vooral de overheid, konden de gevestigde milieu-organisaties niet ongestoord hun weg vervolgen. De wens tot democratisering leidde binnen Natuurmonumenten tot instelling van provinciale districten en de vorming van een ledenraad. Op het gebied van de voorlichting werd de taakopvatting verbreed door oprichting van het Centrum voor Milieuzorg (1970). Informatieverschaffing over natuurbescherming wordt sinds 1960 ook verricht door het Instituut voor Natuurbeschermingseducatie (IVN). Veel publiciteit voor met name internationale natuurbescherming maakt, sinds 1961, het Wereld Natuur Fonds, dat qua optreden dicht bij de oude organisaties dan bij het milieuactivisme van de jaren zestig (Tellegen, 1979, dl 2., p. 61). Om effectiever te kunnen inspelen op een breder probleemgebied, dat van het milieu in ruime zin, alsmede om contacten met lokale milieugroepen te kanaliseren en hen van deskundige informatie te voorzien, vormden 'Natuurmonumenten', de Contact-commissie, het Centrum voor Milieuzorg en 'Water, bodem, lucht' de Stichting Natuur en Milieu (1972).

Deze constructie impliceert echter dat de banden die de Contactcommissie had met ongeveer 120 organisaties (waaronder werkgevers- en werknemersorganisaties) zijn opgeheven. Dit geschiedde met name toen in 1977 de Contactcommissie, het Centrum voor Milieuzorg en 'Water, bodem, lucht' als zelfstandige organisaties ophielden te bestaan en volledig opgingen in Natuur en Milieu. Natuurmonumenten daarentegen bleef. Zij groeide zelfs enorm. Tussen 1960 en 1977 van 30.000 naar 250.000 leden. Tellegen (o.c., p. 61) stelt dat er nog steeds veel natuurliefhebbers zonder lawaai zijn: mensen die niet zo erg van actie houden.

Het bestuur van de Stichting Natuur en Milieu wordt nu gekozen door de 12 provinciale milieufederaties, 'Natuurmonumenten', 'Vogelbescherming', 'Kritisch Faunabeheer', 'NJN', Kon. Ned. Natuurhistorische Vereniging en het IVN.

SNM voert actie tegen aantastingen van milieu, natuur en landschap, met name via bezwarenprocedures. Zij adviseert andere milieufactiegroepen en burgers bij door hen te voeren acties. Middels cursussen, studiebijeenkomsten en de productie van milieuvriendelijke alternatieven tegen ongewenste plannen en ontwikkelingen voert SNM de deskundigheid in andere milieugroepen. Bovendien benadert zij politici en treedt op als gesprekspartner van de overheid, vooral in adviesorganen van de overheid. Voorts informeert zij een breed publiek via persconferenties, het tijdschrift 'Natuur en Milieu' en andere publicaties. Deze stichting is tot nu toe in staat gebleken een brug te slaan tussen de eerste en tweede golf van natuur- en milieuorganisaties. Met de hierna te beschrijven derde golf milieugroepen is de relatie meer problematisch.

### **kenmerken tweede golf milieubesef**

Onder genoemde variabelen als 'eindigheid', 'leefbaarheid' en 'democratisering' heeft het nieuwe milieubesef van de jaren zestig en de eerste helft van de jaren zeventig geleid tot oprichting van vele nieuwe milieu-organisaties. Door deze concurrentie hebben de oude natuurbeschermingsorganisaties zich moeten aanpassen. De oprichting van de Stichting Natuur en Milieu (1972) is van deze adaptatie aan

nieuwe inhoudelijke en procedurele eisen van de tijd het meest tastbare bewijs.

Terwijl de oude organisaties hun doelen vooral trachten te bereiken door te participeren in overleg met overheidsinstanties en eventueel door gebruik te maken van bezwaarschriftenprocedures, hanteren de nieuwe milieu-organisaties een meer gevarieerd pakket pressiemiddelen. Vooral om aandacht voor een bepaald milieu-probleem te krijgen, worden 'op straat' tal van liefst 'ludieke' acties ondernomen. Optochten met spandoeken, participatie op milieumarkten, kortere of langere blokkades en bezettingen zijn voorbeelden van de wijze waarop de nieuwe groepen de publiciteitsmedia trachten te verlokken hun actie en ideeën onder het brede publiek alsmede onder de politici en hun ambtelijke helpers te verspreiden.

De perceptie van de problematiek van de eerste golf milieu-organisaties maakte het hen mogelijk om ook via particulier initiatief (aankoop van gebieden) de oplossing van het probleem dichterbij te brengen. De tweede generatie milieu-organisaties echter eist veelal daden van de overheid, omdat de aard van de problematiek, zoals zij deze zien, collectief zou zijn.

Hoewel een milieugroep als het MAN anders doet vermoeden, is de tweede generatie milieugroepen ideologisch gezien vooral probleemgericht en pragmatisch bezig. Om in alle politieke richtingen te kunnen lobbyen, wordt identificatie met één of meerdere politieke partijen zo lang mogelijk vermeden. Omgekeerd hebben veel politieke partijen (met name klein links en D'66) tal van milieu-actiepunten snel in hun politieke programma's verwerkt om als 'milieu-vriendelijk' te gelden.

De leden van de nieuwe organisaties zijn vooral gerecruteerd onder jonge mensen, waarvan er velen in het westen van het land wonen. Hun opleidingsniveau is betrekkelijk hoog. Zij lezen vooral landelijk verspreide dagbladen, ze zijn vaak geabonneerd op een weekblad en ze zijn meestal politiek geëngageerd. Dit geldt althans voor de Waddenvereniging (Vaartjes, 1977). Maar op grond van eigen ervaringen in milieuorganisaties, vermoed ik dat dit beeld in veel andere tweede generatie milieu-groepen is terug te vinden.

Dit beeld geldt ook voor de participatie in tal van inspraakprocedures (SCP, 1982, p. 265-269) in de jaren zeventig. In tegenstelling tot Vaartjes (o.c., p. 21) zou ik echter op grond van deze kenmerken niet meteen tot een 'elitair karakter' van de milieugroepen van de tweede golf willen concluderen. Immers, onderzoek van Knoers (1977) en van van der Tuuk (1982) heeft duidelijk gemaakt, dat de meningen van insprekers niet of weinig afwijken van meningen gevonden via een representatieve steekproefenquête. Het feit dat politiek actieven, waaronder ik de actieve leden van de milieu-organisaties reken, bepaalde weinig representatieve kenmerken vertonen, hoeft nog niet te betekenen dat zonder meer aan de representativiteit van de door hen ingenomen standpunten moet worden getwijfeld. De bovenstaande gelijkenis tussen leden van de tweede golf milieu-organisaties en insprekers in de jaren '70, gekoppeld aan het genoemde kenmerk dat deze groepen vooral eisen stellen aan de overheid, houdt een verklaring in voor het feit dat deze organisaties bereid zijn gebleken te participeren in vanwege de overheid georganiseerde inspraak- en overlegsituaties. De vertegenwoordigers van deze nieuwe milieugroepen zijn zelf of via 'overlegstructuren' binnen de Stichting Natuur en Milieu lid geworden van de 'gesloten circuits' van beïnvloeders van het overheidsbeleid (van den Bergh en Molleman, 1974) of, zoals Lindner dat uitdrukt, van de 5e macht (1975).

De tweede golf van milieubesef levert in totaliteit het beeld op van een meer geprononceerd publiek optreden van natuurbeschermers en

milieuverdedigers. De milieuproblematiek wordt ook veel ruimer en indringender geformuleerd. Met name de overheid moet zorgen voor oplossingen. Als zodanig is de tweede golf onderdeel van de belangdemocratie in de verzorgingsstaat. De participatie in de 'ijzeren ring van beslissers' (van den Bergh en Molleman, 1974), na verwerving van voldoende deskundige en kwantitatieve aanhang, heeft de tweede generatie milieu-organisaties weliswaar niet tot een 'te verwaarlozen gesprekspartner' gemaakt, maar is anderszijds ook niet zo succesvol geweest dat het nieuwere wijzen van milieuactievoeren bij voorbaat overbodig heeft gemaakt.

### **de derde golf milieu-acties**

Kenmerken van de derde golf milieu-acties zijn:

- de zelfwerkzaamheid bij het realiseren van oplossingen voor de geconstateerde milieuproblemen; dit in tegenstelling tot het stellen van eisen voor oplossingen aan de overheid;
- de nog meer open organisatievormen waarbinnen de acties worden ontplooid; het actiemodel is veelal gebaseerd op handelen in kleine groepen - vooral ook werkend op lokaal niveau - waarin de affectieve relaties overheersen;
- de massaliteit van bepaalde acties wordt bereikt niet via ledenwerving en inschrijving, maar via sneeuwbaltelefoon en lokale radiozenders; geen institutionalisering, maar opereren op basis van vrijwillige federatie.

Vermoedelijk zijn hiermee de verschillen niet uitputtend aangeduid. Wel zijn nu enige accenten gelegd om de ontwikkeling van milieu-acties na ongeveer 1978 te kunnen karakteriseren, alsmede om de effecten ervan op milieu-organisaties van de eerste en tweede golf van milieubesef te kunnen registreren. Ter toelichting het volgende.

Vanaf de tweede helft van de jaren zeventig is de milieubeweging verzeild geraakt in een brede stroom van 'nieuwe sociale bewegingen' (Beck e.a., 1978). Denk aan kraak-, vrouwen-, (anti-)kernenergie- en vredesbeweging. De deelnemers in deze bewegingen trachten veranderingen in hun sociale en/of in hun fysieke omgeving, dus in het milieu in ruime zin, te bewerkstelligen dan wel aantasting ervan te voorkomen.

Sommigen werpen de vraag op of hier terecht gesproken wordt van 'sociale bewegingen' (Tellegen, 1983, p. 72-78), anderen (bijvoorbeeld Ekkers, 1981, p. 328) vragen zich af of hier met rede van 'nieuwe' sociale bewegingen kan worden gerept, weer anderen zullen wellicht stellen dat hier het begrip 'milieubeweging' wel bijzonder breed wordt geformuleerd. Mij gaat het erom te demonstreren dat recente milieu-acties, in vergelijking tot de eerste en tweede golf van milieubesef, in een geheel afwijkende maatschappelijke context worden afgewikkeld.

De acties zijn spectaculair. De internationaal gemengde actiegroepen van Greenpeace werpen zich zowel voor jagers van zeehondenbont als voor de schepen die radio-actief afval in zee willen dumpen. Men beklimt fabrieksschoorstenen en kathedralen om te manifesteren tegen zure regen.

Als men het erover eens kan zijn dat 'een publieke, niet geweldadige, bewuste en politieke daad tegen de wet in, gewoonlijk gedaan

met het doel er verandering in aan te brengen' (Rawls, 1972; vert. Schuyt, 1981) te vatten is onder de term 'burgerlijke ongehoorzaamheid', dan blijken tal van milieu-acties van genoemde bewegingen hiertoe gerekend te kunnen worden.

Dit geldt voor wetten die de rechten van man en vrouw regelen; wetten op grond waarvan afval in zee wordt gestort; begrotingswetten die de legale basis bieden voor aanschaf van kerncentrales, kruisraketten en andere munitie; voor de woningwet en de woonruimtetwet; voor de milieuwetten; als ook voor (internationale) overeenkomsten en verdragen op grond waarvan bijvoorbeeld zeehondenbont en tal van andere producten van bedreigde diersoorten, giftige stoffen en in roofbouw verworven economische waren over de wereld worden verspreid. Of iets behoort te worden gezien als ongehoorzaamheid van burgers bepaalt overigens de overheid, die haar wetssysteem wil handhaven. De legitimiteitsvraag wordt immers bijna nooit met betrekking tot de staat zelf, de bestaande orde, gesteld (Meijer-Wichman, 1930).

Kenmerkend voor de acties in de derde golf van milieubesef is echter dat men al dan niet met zijn lotgenoten aan zichzelf en zijn omgeving werkt en aldus tracht gewenste maatschappelijke oplossingen te forceren. Het gaat er niet langer om eisen te stellen aan de verzorger van collectieve belangen, die gelegenheid krijgt die belangen af te wegen. Integendeel, men tracht de uitgedachte oplossingen zelf te realiseren.

Natuurlijk is de vraag interessant hoe het komt dat niet meer de belangenaggregatie in de parlementaire democratie wordt afgewacht.

Voorop zij dan vastgesteld dat burgerlijke ongehoorzaamheid een recht is dat in de democratie toekomt aan iedere minderheid die zich in geweten overstemd weet door meerderheidsbesluiten. Deze regel van de democratie is met name door John Locke (1681) geformuleerd.

Het probleem is dat hedentendage zoveel minderheden dit recht gebruiken om de strijd die in het parlement is beslist nog eens elders - bijvoorbeeld op straat - over te doen, dat het systeem van de vertegenwoordigingsdemocratie minder stabiel wordt.

Vermoedelijk is de belangendemocratie die de verzorgingsstaat heeft bewerkstelligd een belangrijke impuls voor de derde generatie milieu-acties. De verzorging heeft enerzijds via het onderwijs en andere educatie-vormen de burgers meer mondig gemaakt en anderzijds op bijna elk gebied van het leven van diezelfde burgers ingegrepen. Het instituut dat met name die belangenaggregatie moet verzorgen, het parlement, lijkt het zicht op het totaal aan ingrepen en verzorgings-taken reeds enige tijd verloren te zijn, getuige de vele geschriften (Drees-Gubbi, 1968; Tjeenk-Willink, 1980; De Beus-van Doorn (ed's), 1984), die wijzen op de weinig ontwikkelde aggregatie maar goed ontwikkelde articulatie-functie van deze instelling.

Van Doorn (1983) komt tot de volgende mijns inziens plausibele hypothese:

"Burgerlijke ongehoorzaamheid, ...., is dus minder gemakkelijk te verhinderen en ook minder betwistbaar naarmate de overheid zich méér met de belangen en besognes van de burgers gaat bezighouden. Dat die bemoeienis plaatsvindt in naam van een parlementaire meerderheid zal dan steeds minder overtuigend werken. Men neigt ertoe aan die meerderheid en zelfs aan het parlement als zodanig de bevoegdheid te ontfangen zó diep het leven van de bevolking binnen te dringen en het door een web van wet - en regelgeving - in te spinnen.

Naast andere vormen - zoals fraude, ontwijking en beroep - is burgerlijke ongehoorzaamheid dan een laatste uitweg: massaal geweldloos protest tegen overheidsbeslissingen en wetshandhaving."

Met wijziging van strategie, van eisen aan de overheid naar zelf oplossingen realiseren, moet ook de aanpak van de actie veranderen. Het sjabloon voor de nieuwe wijze van actievoeren lijkt het BAN-model. Dit actiemodel, ontwikkelt door de groep Breek Atoomketen Nederland, is gericht op het voeren van directe acties. De grondslagen van het model zijn: het duidelijk stellen van het doel, het vasthouden aan de strategie van geweldloosheid en het zoeken naar vormen van basisdemocratie.

Het gaat in deze acties om doelen die ver uitgaan boven beperkt eigenbelang. In de acties kan naar voren komen hoe de politiek vaak beheerst wordt door korte-termijn-denken.

De geweldloosheid is voor de één een principieel uitgangspunt, voor de ander een praktisch middel.

Nieuwe vormen van besluitvorming binnen de groep zijn een belangrijk doel. Een meerderheid kan een minderheid niet iets dwingend opleggen. Voor gezamenlijke actie die grote inzet vraagt, is algehele instemming nodig.

Consensus wordt niet alleen procedureel uitgelegd ('een poging het allemaal met elkaar eens te worden') maar ook als het zoeken naar oplossingen waardoor geen minderheden onder de voet worden gelopen. Een minder vergaande oplossing waar de overgrote meerderheid achterstaat, zal eerder worden gesteund dan een veel radicalere waar slechts de helft plus één voor is.

De actie steunt op een organisatie die wars is van elke bureaucratie. De fundamentele organisatievorm is de basis-, vriendschaps- of affiniteitsgroep, oorspronkelijk een organisatievorm van de Spaanse anar-chisten tegen Franco. De groep wordt met opzet klein gehouden (tien tot twintig mensen) om een zo groot mogelijke intimiteit en vertrouwen tussen de leden op te bouwen. Collectieve politieke actie versterkt de persoonlijke relaties en bovendien verduidelijkt zij het doel en de politieke richting van de groep.

Men traint zich in rollenspel in het voeren van geweldloze acties. Het hoogste doel daarbij is geen enkel wapen te gebruiken, zelfs niet kettingen om zich bijvoorbeeld aan hekken of fabriekspoorten (Woensdrecht-basis, UCN-Almelo, ECN-Petten) vast te ketenen. Lichaamskracht en tijdens de actie op de tegenstander (veelal de individuele gezagsdrager, in de vorm van een lid van de Mobiele Eenheid, getraind op agressieve demonstranten) inpraten moeten verwarring brengen onder de ordehandhavers en aldus de actie rekken om het veronderstelde destructieve werk van de tegenstander tenminste te vertragen (Crone, 1981).

Deze tactiek is door de anti-kernenergie beweging met name in het begin van de jaren tachtig veelvuldig toegepast. Ook de vredesbeweging maakt gebruik van dit model. In beginsel, dus afgezien van de vele nuanceringen, is deze wijze van actievoeren ook in 'het kraak-verschijnsel' signaleerd (Ekkers, 1981).

De overgang van basisgroep naar massale beweging vindt ook op geheel eigen wijze plaats. Wars van bureaucratie zijnde, is er natuurlijk geen plaats voor verenigingen met duizenden leden, welke, in bezit van een eigen apparaat, de mensen kunnen mobiliseren. Bij kraak-, energie-, atoom- en vredesacties stelt de buitenstaander vast, dat men er plotseling is.

Middels sneeuwbaltelefoon, een dienst geleverd door de staat, en piraat-zender, een dienst geleverd door de lokale adverteerder, worden degenen die solidair zijn met 'het verschijnsel' gemobiliseerd.

De bovenstaande ontwikkeling in de milieubeweging wordt weliswaar wel aangeduid met de term 'autonoom', maar speelt zich uiteraard niet af in een maatschappelijk vacuüm.

De geschetste ontwikkeling heeft tenminste een weerslag in de gevestigde milieu-organisaties van de eerste en de tweede golf van milieubesef. Ook de staat is in beweging.

Aan de bindingen en ontbindingen tussen de milieuactivisten onderling en tussen hen en staatsorganen is de laatste paragraaf van dit hoofdstuk gewijd.

## 7.5 MILIEUVERDEDIGING EN DE STAAT: TRENDS NA 1980

De geschetste wijzigingen in strategie en tactiek van de derde golf van milieubesef brengen paradoxaal genoeg de milieubeweging herhaaldelijk in hevig conflict met de staatsorganen.

Terwijl men niets verwacht van de staat en er dus ook geen eisen meer aan wenst te stellen, blijkt diezelfde staat zo verstrengeld te zijn met het maatschappelijk leven, dat men geen pas meer kan zetten zonder met vertegenwoordigers van die staat geconfronteerd te worden. Het realiseren van eigen oplossingen leidt haast per definitie tot conflicten met de staat.

Geen wonder overigens, want veelal komen fundamentele staatsaangelegenheden in het geding. Krakers nemen het woningdistributiesysteem van de staat gedeeltelijk over. De staat moet de particuliere eigendommen beschermen alsmede publieke diensten garanderen, dus zal ze moeten optreden als er blokkades komen voor kerncentrales. Soms staat het geweldsmonopolie van de staat zelf op het spel, bijvoorbeeld wanneer tegen militaire terreinen of munitie-treinen menselijke barricaden worden opgeworpen. Waarschijnlijk is de stelling te verdedigen dat de staat, door het op zich nemen van steeds meer taken, voortdurend partij is geworden in de maatschappelijke conflicten en wel zo dat zij de rol van scheidsrechter, de rol van behartiger van het algemeen belang, slechts in ernstig verminderde mate kan spelen. Terugtrekken van de staat is echter gemakkelijker aanbevolen dan uitgevoerd (Nelissen, 1983). Immers, zoals de aanvaarding van nieuwe taken in met name de verzorgingsstaat het gevolg was van pacificaties, maatschappelijke compromissen tussen de voornaamste politieke stromingen in het land, zo kan ook het afnemen van de staatstaken - opheffing of privatisering - slechts als product van gemeenschappelijke legitimering in de bestaande politieke orde tot stand komen. Dat compromis is voorlopig ver te zoeken.

Bovendien, als de overheid inderdaad partij is geworden in veel conflicten, betekent afname van de staatsbemoeienis potentieel ook afname van werkgelegenheid bij de overheid, hetgeen uiteraard niet onmiddellijk in het belang is van ambtenaren(bonden). De eerste golf van ideeën tot deregulering en privatisering (vgl o.a. het werk van de Commissie-Geelhoed, 1984) is dan ook tot opluchting van menig overheidsapparaat wat weggeëbd (Dumont, 1984; van Bommel, 1985).

Toch is het niet zo dat alleen de milieubeweging van strategie en tactiek verandert. Immers, met name op het niveau van de rijksoverheid zijn een aantal reorganisaties doorgevoerd, die niet zonder meer als gunstig voor natuur- en milieuverdediging opgevat kunnen worden.

Bij het aantreden van het kabinet-Lubbers (november 1982) is het 'groene' milieu (natuurbescherming) onder het Ministerie van Landbouw geplaatst. Het 'grijze' milieu (milieuhygiëne: 'gif, vervuiling en lawaai') is losgemaakt van volksgezondheid en geplaatst naast volkshuisvesting en ruimtelijke ordening in één departement. Zowel de voorstellen tot deregulering als de gerealiseerde reorganisatie zijn erop gericht om sneller tot besluiten te komen en minder obstakels voor het bedrijfsleven te handhaven. Al is er dan nog amper sprake van terugtred van de staat, wel lijkt de positie van natuurbescherming en milieuverdediging binnen het overheidsbeleid verzwakt.

Op zich zou dit, met name ook door de gewijzigde opstelling van een aanzienlijk actief deel van de milieubeweging, tot nieuwe ernstige confrontaties met de staat kunnen leiden.

Vandaar, tenslotte, de vraag wat de weerslag is van de economische crisis, de mogelijk nadelige overheidsreorganisatie en de gewijzigde opstelling van veel milieu-activisten op de milieu-organisaties van de eerste en tweede golf van milieubesef.

Hoe ingrijpend de economische crisis voor de financiële en sociale positie van veel mensen ook mag zijn, de politieke voedingsbodem voor milieudefensie is nog even vruchtbaar. Mitchell (1979) heeft voor de USA aangetoond dat milieubescherming continu en sterk wordt gesteund, ook als dat financiële offers vraagt.

Of milieuverontreiniging ingrijpend moet worden bestreden was een vraag die het Nederlandse publiek instemmend op verschillende momenten (Tabel 6) heeft beantwoord.

Tabel 6: Opinie bestrijding milieuverontreiniging

jaar	sterk mee eens	mee eens	totaal
1970	71,3%	25,0%	96,3%
1975	45,2%	43,8%	89,0%
1981	41,9%	46,4%	88,3%

Bron: Rapport Sociaal Cultureel Planbureau, 1982

Hoewel afname in de instemming valt te constateren, krijgen deze cijfers een ander aanzien als ze worden vergeleken met het gemiddelde van de instemming voor negen voorzieningen met overheidsfinanciering. Dan scoort 'bestrijding van milieuverontreiniging' ver boven het gemiddelde. De cijfers der gemiddelden waren: 1970: 74,7%; 1975: 66,2%, 1981: 58%.

De publieke opinie ten aanzien van milieuverdediging lijkt derhalve niet noemenswaardig veranderd sinds de hausse van stijgend milieube-

sef eind jaren zestig en begin jaren zeventig. In potentie bestaat er voor de milieu-organisaties van de eerste en tweede generatie in vergelijking met 10-15 jaar geleden nog steeds een grote achterban. Toch moeten de mogelijkheden voor milieu-organisaties niet worden overschat. Zolang slechts naar een opinie wordt gevraagd of tegen milieuverontreiniging door de overheid moet worden opgetreden is de aanhang groot. Wordt echter gevraagd naar het relatieve belang van de milieu-problematiek temidden van vele andere maatschappelijke problemen, dan blijkt de belangstelling voor milieu-verontreiniging en ruimtelijke ordening tussen 1972 en 1982 dramatisch verminderd: van 23.8% naar 2% (Rapport SCP, 1984, p. 432).

De organisaties lijken het recruteringsveld dan ook minder gemakkelijk te kunnen bewerken. Het ledental van de meeste organisaties stabiliseert of daalt iets. Het bezoeken van jaarvergaderingen van de 'gevestigde organisaties' leert dat relatief weinig jongeren (18-30 jaar) hierin actief participeren. Zij lijken zich sterker aangetrokken te voelen tot de federatieve verbanden van de derde golf.

Ook blijkt eenheid van spreken in de bestaande organisaties tamelijk moeizaam tot stand te komen. Eerder moeten meerdere stromingen binnen één organisatie bestaansrecht worden gegeven. Zo worden in de Vereniging Milieudefensie sinds het congres van 1983 drie stromingen onderscheiden:

1. zij die het overheidsbeleid proberen te veranderen door middel van politieke druk en zich vooral richten tegen de nadelige effecten van massaproductie en -consumptie ('beleidsbeïnvloeders');
2. zij die een nieuw kleinschalig begin willen maken naast of buiten de bestaande orde, mensen ('doe-het-zelvers') die het goede voorbeeld geven door ambachtelijke, milieuvriendelijke bedrijfjes te stichten;
3. zij die zich manifesteren in basisgroepen van bijvoorbeeld antikernenergie-, vrouwen-, krakersbeweging ('nieuwe sociale bewegingen' of 'autonomen'), veelal jongeren die hun lot in eigen hand willen nemen (de Ruiter, NRC, 12-2-83).

Ideologisch beschouwd is de overeenkomst tussen de stromingen, dat zij alle min of meer ecocentrisch denken. Van technocentrische oplossingen (gebaseerd op louter betere wetgeving en betere voorlichting zonder aantasting van het marktmechanisme) verwachten zij vrijwel niets. Maar binnen het ecocentrisme vertegenwoordigen de binnen de VMD opgemerkte stromingen bijna alle denkbare varianten (zie Figuur 11).

Dat het met meerdere stromingen binnen één organisatie tamelijk moeilijk wordt om, volgens de achterban, adequaat te werken, bewees het rumoer in de Waddenvereniging, nadat het bestuur een minst kwade oplossing voor een op zich volstrekt ongewenste gaspijpleiding door de Waddenzee had geaccepteerd in het overleg op rijksniveau (januari 1983). Het bestuur van die organisatie werd gedwongen de NAM-leiding opnieuw aanhangig te maken. Opmerkelijk is dat de heropening van deze kwestie in discussie wordt gebracht door oud-bestuursleden van de tweede generatie milieu-organisaties, die zelf tegen de bezadigde stijl van de oudste organisaties hebben moeten optornen, in coalitie met jongere leden die meer georiënteerd zijn op kenmerken van de derde golf van milieu-acties (NRC, 14-1-1983).



Discussies over wat te doen en volgens welke aanpak zijn nuttig voor oriëntatie van de leden van de organisatie, alsmede voor een zo breed mogelijke legitimatie van het feitelijk, namens de organisatie, gevoerde beleid.

Toch is het waarschijnlijk dat deze, ook in de media breed uitgemeten debatten bij velen worden opgevat als tekenen van grote onzekerheid en van daarmee samenhangend politiek krachtsverlies. Er bestaan waarschijnlijk ook bepaalde machtsvacuüms in de gelederen van natuurbescherming en milieuverdediging. Hoe is het anders te verklaren dat bepaalde milieuactivisten het nodig achten eigen politieke partijen te gaan oprichten en te gaan participeren in bijvoorbeeld de Europese verkiezingen (Bierman, 1983; Vonkeman, 1984). Kennelijk zien sommigen geen heil meer in niet-gebonden politieke lobby, aldus demonstrerend dat men de eigen lobbyisten niet voldoende capaciteiten toedicht.

Het geringe verkiezingssucces, althans in Nederland, verleidt mij voorlopig tot de aanname, dat met het ontstaan van milieu-partijen nog geen vierde generatie milieu-organisaties is geboren. Bovenstaand globaal overzicht kan wel duidelijk maken dat een aantal tweede generatie milieu-organisaties in de huidige periode ook van binnenuit onder druk staat.

Wat hiervan de uiteindelijke effecten zullen zijn, zowel op deze organisaties als op het natuur- en milieubeleid, is echter moeilijk aan te duiden.

### **samenvatting**

Aan het eind van dit hoofdstuk zij vastgesteld dat met betrekking tot de Markerruimte tot nu toe vooral tweede generatie milieu-organisaties opereren en dat in toenemende samenwerking met die van de eerste golf van milieubesef. In deze kwestie zijn er ongetwijfeld verschillen van mening over de methodiek van de lobby en de actie, maar het gaat hier meer om nuances dan om scheidslijnen. In termen van de eerder genoemde stromingen hebben we in de kwestie van de Markerruimte van de kant van de natuurbescherming en de milieuverdediging vooral te maken met 'beleidsbeïnvloeders'. Ideologisch is het denken zeker ecocentrisch. Maar even zeker is dat het kleinschaligheidsdenken niet expliciet vooropstaat. De ideologie van de Vereniging tot Behoud van het IJsselmeer en van andere milieu-organisaties in de zogenaamde Overleggroep IJsselmeer (w.o. Stichting Natuur en Milieu, Vereniging tot behoud van Natuurmonumenten, Waddenvereniging, Vogelbescherming, Vereniging Milieudefensie en provinciale milieufederaties, zie ook 10.4) kenmerkt zich door waarden van de principieel ecologische richting. Maar in de praktische politiek wordt ten behoeve van behoud van de eigen brede coalitie, en dus om zoveel mogelijk politieke invloed te kunnen uitoefenen, een vooral pragmatisch reformistisch standpunt gezocht en verkondigd.

Het actiemodel is traditioneel: formele organisatie, overleg, verzameling van deskundigheid, (eigen) onderzoek, continuïteit in de publiciteit, zo correct mogelijk optreden. Men schuwt echter niet het spanadoek, de bezetting, de demonstratieve (water-)tocht, om succesvol te kunnen overleggen en toegang tot de beslissers te verwerven.

### MARKERRUIMTE (1970-1985): PERCEPTIE ONTWIKKELING MACHTSBALANS

#### 8.1 INLEIDING

In paragraaf 1.2 is de manier waarop de besluitvorming over de Markerruimte zou kunnen worden beschreven uiteengezet. Er is daarin aangekondigd dat de ontwikkeling van de machtsbalans het beschrijvend-analytisch kader zal vormen. Ook is daar het ontstaan van de perceptie van de ontwikkeling van de machtsverhoudingen verantwoord.

In paragraaf 8.2 wordt de oorsprong van de machtsbalans, zoals die aan het begin van de kwestie van de Markerruimte (1970) is aangetroffen, samengevat. Deze samenvatting van de machtsverhoudingen tot 1970 wordt gemaakt op basis van het materiaal in de hoofdstukken 4 tot en met 7.

De perceptie van de ontwikkeling van de machtsbalans ná 1970 wordt in 8.3 geformuleerd. De bestudeerde periode wordt onderverdeeld in drie delen. De tussentijdse regeringsbeslissingen in het kader van de PKB-procedure over de concrete aanleg van de Markerwaard (1974; 1980; 1985) zijn hiervoor structuurbepalend. Op grond van de hoofdlijnen van de machtsbalans kan tevens worden aangegeven welke deelprocessen per periode in het bijzonder empirisch zullen worden onderzocht en waarom die selectie uit de beschikbare feiten is verricht (8.4).

#### 8.2 ONTWIKKELING MACHTSBALANS TOT ONGEVEER 1970

Het laatste ingrijpende besluit over de Zuiderzeewerken vóór de jaren waarin de Markerruimte-casus wordt gezien, is genomen in 1959. Toen werd beslist prioriteit te geven aan de aanleg van Zuidelijk-Flevoland boven de Markerwaard (hfd 4).

De bedijking van Zuidelijk-Flevoland duurde van 1959 tot 1967 en het is daarom niet vreemd dat aan het eind van de jaren zestig de discussie over de Markerwaard wederom op gang kwam.

Tussen 1950 en 1970 zijn er diverse voorstellen voor aanleg en specifieke inrichting van de Markerwaard gedaan (4.7).

Het structuurplan Zuidelijke IJsselmeerpolders van 1961 is de start voor het betrekken van de Zuiderzeewerken bij de ontwikkeling van de ruimtelijke structuur van Nederland met name bij het verstedelijkingsbeleid. Dit weerspiegelt verwachtingen in de toenmalige Nederlandse samenleving. Zowel in de nota over de ontwikkeling van het westen van het land (1958) als in de eerste nota over de ruimtelijke ordening (1960) wordt uitgegaan van de verwachting, dat in het jaar 2000 ruimte moet worden gegeven aan ongeveer 20 miljoen inwoners van ons land. Ook voor de sterk expansieve economische ontwikkeling leek uitstraling van stedelijke activiteiten vanuit de Randstad Holland een voor de hand liggende consequentie.

Het verband tussen Zuiderzeewerken en verstedelijkingsbeleid houdt in dat in potentie meer belangen betrokken raken bij de vraag hoe de

Zuiderzeewerken moeten worden voortgezet. Uit de geschiedenis van de Zuiderzeewerken in de jaren vijftig en begin jaren zestig komt evenwel niet naar voren dat de voorstellen voor de inrichting van het Markerwaardgebied direct in relatie staan met diverse belangengroepen.

De overwegend visionaire, stedenbouwkundige ontwerpen lijken niet steeds gemaakt te zijn om een concrete, kwalitatief en kwantitatief traceerbare achterban van een leidraad te voorzien. Soms is dit vermoedelijk wel het geval, bijvoorbeeld in het plan van de Contactcommissie om Marken buiten de polder te houden.

Wel wordt in de voorstellen van het Rijkswegenplan, het plan-Caron, het plan van de Contactcommissie en het plan-Smienk gedemonstreerd dat de potentieel betrokken belangen danig uiteen gaan lopen.

Kenmerkend blijft echter voor alle plannen, dat slechts het hoe van voortzetting van de Zuiderzeewerken aan de orde wordt gesteld. De vraag of voortzetting van de werken in de Markerruimte gewenst is, wordt niet principieel gesteld.

Proberen we de machtsverhoudingen c.q. het netwerk van afhankelijkheden tussen betrokken individuen, groepen en instellingen aan het eind van de jaren zestig te overzien, dan komt het volgende beeld van de betreffende machtsbalans op.

De ingenieurs hebben in de machtsbalans een groot overwicht. Zij zijn van weinigen afhankelijk. Hun machtspositie lijkt a-symmetrisch: zij worden nog niet expliciet geconfronteerd met tegenkrachten, behoudens vermoedelijk binnen Rijkswaterstaat. Immers, de Zuiderzeewerken ondervinden in de strijd om de schaarse overheidsmiddelen concurrentie van de rijkswegenaanleg, van de zeehavenbouw, en vooral van de Deltawerken. De publieke opinie is in het algemeen op de hand van hen, die de grote waterstaatswerken uitvoeren. De (civiel-)ingenieurs van de Zuiderzeewerken hebben hun capaciteiten bewezen. De werken zijn geen graf voor reputaties gebleken. Ook het parlement geeft de grote waterbouwkundige werken voortdurend aanzienlijk politiek en financieel crediet.

Het positief machtssaldo van de (civiel-)ingenieurs impliceert dat vele andere belangengroepen van hen afhankelijk zijn. Vooral de vissers ervaren hoe sterk zij afhankelijk zijn voor visvergunningen, schadevergoedingen en visverhandeling van de representanten van de staat, die in de rijkswateren de dienst uitmaken.

Maar ook de boeren op het nieuwe land zijn voor de verwerving van gronden in de nieuwe gebieden haast volledig afhankelijk van de selectiecriteria, welke door de (landbouwkundige) ingenieurs worden ontwikkeld en toegepast.

De polderwerkers, hoewel als lagere ambtenaren gedeeltelijk geïntegreerd in de overheidsstructuur, lijken eveneens zowel afhankelijk van de maatschappelijke positie van de civiel-ingenieurs als van hiërarchische verhoudingen die op hen van toepassing zijn en waarbinnen zij hun arbeidspositie moeten trachten te continueren.

Ideologisch wordt het positieve machtssaldo van de civiel-ingenieurs enigszins verhuuld door de afhankelijkheid te voorzien van positieve sociaal-culturele labels, die overigens vermoedelijk zeer wel aansluiten bij de werkelijke gevoelens van de betrokkenen. Ik doel hier op labels als noodzakelijke pioniersgeest, gemeenschapszin, harmonieuze samenwerking om het grote werk te realiseren. Ongetwijfeld betreft dit kenmerken, die voor het welslagen van het project van eminent belang

zijn gebleken. Toch blijft hiermee de vraag onder wiens leiding deze ontwikkeling dient plaats te vinden gemakkelijk buiten de orde.

De landbouworganisaties zijn niet langer gebaseerd op clubjes van niet-boeren. Niet de notabelen, geïnteresseerd in het zomers agrarisch werk en picknicks op het platteland, vormen de grondslag van de belangenverenigingen van de boeren, maar de boeren en tuinders zelf.

Door de aanleg van de Wieringermeer, de Noordoostpolder en Oostelijk Flevoland hebben de landbouworganisaties een concrete achterban in het nieuwe land. De landbouworganisaties zijn onomwonden voorstanders van continuering van het Zuiderzeeproject. Niet alleen de concrete ervaringen van de polderboeren, maar ook ontwikkelingen op het oude land gaven daartoe aanleiding.

Het idee van de ruimtenood op het oude land was, gegeven de demografische en economische voorspellingen, nog niet bekritiseerd. Ruilverkaveling, als instrument voor landbouw-economische herstructurering, leek onverbiddelijk in het verschiet. De boerenstand wenste autonoom besluiten aangaande zijn bedrijfstak te kunnen nemen. Van afweging van het agrarisch belang tegen andere belangen wilde hij niet weten (hfd 7). Als zodanig werden de boerenorganisaties de welhaast natuurlijke tegenstander van de natuurbescherming en ook enigszins van de ruimtelijke ordenaars (zie hfd 7). De keerzijde van deze medaille was dat de agrariërs de welhaast even natuurlijke bondgenoot werden van waterstaat, aangezien immers de civiel-ingenieurs hen van nieuwe, extra gronden zouden voorzien.

Dat in deze coalitie een deel van de autonomie werd ingeleverd, namelijk in de onderschikking aan de criteria van de ingenieurs, wekte geen publieke wrevel op. Deels wellicht omdat onder deze ingenieurs zich ook in toenemende mate landbouwkundig geschoolden, veelal mensen uit de eigen kring, bevonden.

De natuurbeschermers waren geïnstitutionaliseerd en hielden er een gouvernementele cultuur op na. Tot dan toe waren zij doordrongen van het harmoniemodel. Men wist zich afhankelijk van coöperatie met hen die verantwoordelijk waren voor de realisatie van de Zuiderzeewerken.

Omdat zij veel verwachtten van de ruimtelijke ordenaars onderschreven de natuurbeschermers grotendeels de concepties welke in de eerste nota's op de ruimtelijke ordening stonden verwoord. Ook de procedures in de ruimtelijke ordening werden positief benaderd door de natuurbescherming.

Qua culturele attitude en qua visie op het toekomstig ruimtegebruik kwamen de natuurbeschermers weliswaar tegenover de landbouworganisaties te staan, maar ook door hen werd ten aanzien van het Zuiderzeeproject niet in alternatieven, maar slechts in varianten gedacht.

De vissers waren het niet eens met de weinig royale regelingen in de Zuiderzeesteunwet noch met de toepassing ervan. Zij accepteerden niettemin goeddeels de ondergeschikte en afhankelijke positie, die hen in de voorgaande decennia was opgedrongen. De beperkte en om religieuze redenen uiteenlopende organisatiegraad maakte dat de vissers geen verbetering van hun positie in de toenmalige machtsverhoudingen tussen de betrokkenen konden bewerkstelligen.

De ruimtelijke ordenaars waren hun machtspositie in steeds opvallender mate aan het opbouwen. De sterk stijgende ruimteclaims aan het eind van de jaren zestig met name voor woningbouw, maar ook bijvoorbeeld voor burgerluchtvaart en recreatie, waren aanleiding voor ontwikkeling en uitbouw van wat nu het ruimtelijk planningstelsel wordt genoemd.

In het kader van recreatie stond de toenemende vrije tijd en daarmee gepaard gaande vraag naar verblijfsrecreatiegebieden centraal in de belangstelling.

Van groot belang voor de Markerruimte zijn de geluiden geweest in de Waterkampioen, waarin enige waterrecreanten niet alleen de wijze van voortzetting van de Zuiderzeewerken onder de loep namen maar tevens de wenselijkheid van voortzetting zelf - d.w.z. de wenselijkheid van de Markerwaard - aan de orde stelden (7.3).

De ruimtelijke ordenaars kwamen procedureel en inhoudelijk steeds vaker in conflictsituaties met landbouworganisaties en ambtelijke behartigers van het agrarisch sectorbelang, die overigens in de 'ijzeren ring van beslissers' over zaken van ruimtelijke ordening vertegenwoordigd waren. De ruimteclaims waarvoor voorzieningen zouden moeten worden verwezenlijkt, leken vooralsnog geen ontwikkeling van tegenstrijdige belangen tussen ruimtelijke ordenaars en civiel-ingenieurs te zullen impliceren.

In de ogen van de individuele burger waren het vermoedelijk de Deltawerken en niet langer de Zuiderzeewerken die de show stalen. Ongetwijfeld hadden velen bewondering voor de waterbouwkundige prestaties in het algemeen. Dat gold toen en geldt nu nog. Toch waren er burgers die ook toen al over de overheid in het algemeen en de Rijkswaterstaat in het bijzonder spraken als een 'ze', waarop geen invloed valt uit te oefenen. Sommige individuele burgers begonnen zich te manifesteren. Er waren tekenen dat 'de kwaliteit van het bestaan' een politiek agendapunt zou worden en dat grote infrastructuurle werken onderdeel van discussie zouden worden. Maar de grote meerderheid van individuele burgers zweeg aan het eind van de roerige jaren zestig. Het is nog steeds moeilijk vast te stellen of het zwijgen berustte op steun aan het beleid dan wel op apathie.

Hoewel bij de prioriteitsstelling ten gunste van Zuidelijk Flevoland budgettaire overwegingen een rol speelden, zijn in de jaren zestig financiële kwesties geen zelfstandige argumenten geworden pro of contra welke wijze van uitvoering van de Zuiderzeewerken dan ook.

Ook vraagstukken welke in latere perioden van aanzienlijk belang zijn geworden voor de ontwikkeling van de machtsbalans betreffende de Markerruimte, zoals werkgelegenheid, geo-hydrologische aspecten en dergelijke, waren in 1970 nog niet van invloed op de afhankelijkheidsverhoudingen.

De machtsbalans tussen betrokkenen in de Markerruimte toont circa 1970 derhalve het beeld van stilte voor de storm.

Er zijn aanwijzingen dat op het positieve machtssaldo van vooral de civiel-ingenieurs, in het bijzonder verzameld in de betrokken ambtelijke diensten, beknipt zal gaan worden. Maar op dat moment zijn vele betrokkenen in vergaande mate afhankelijk van het optreden van de civiel-ingenieurs. In de afhankelijkheidsverhoudingen staat wel reeds de wijze van voortgaande realisatie van het Zuiderzeeproject ter

discussie, maar niet is aan de orde of het project wel moet worden voltooid volgens het basisconcept van de Staatscommissie van 1892.

### **8.3 ONTWIKKELING MACHTSVERHOUDINGEN IN DE MARKERRUIMTE (1970-1985)**

Het proces van besluitvorming over de toekomst van de Markerruimte in de afgelopen ruim 15 jaren bevat enorm veel feiten. Natuurlijk helpt de gekozen theoretische invalshoek - het bezien van de ontwikkeling van de machtsverhoudingen - bij de selectie.

Voor de ordening van de feiten is bovendien een globaal interpretatiekader, dat aansluit bij de onderzoeksvragen uit de probleemstelling, onontbeerlijk.

Dit interpretatiekader is de perceptie van de hoofdlijn van de ontwikkeling van de machtsverhoudingen in het besluitvormingsproces over de toekomst van de Markerruimte, zoals ik die tijdens de data-vergaring en data-verwerking heb ontwikkeld. Zie voor verdere verantwoording van dit resultaat van mijn waarneming paragraaf 1.3.2.

Bedoelde perceptie van de ontwikkeling van de machtsverhoudingen zou ik als volgt willen formuleren.

Aan het eind van de jaren zestig werd ook in Nederland de gezagsverhoudingen binnen het politiek-bestuurlijke systeem ter discussie gesteld. Voor zover niet wezenlijk werd getornd aan de fundamenteën van de organisatie van de samenleving, werden aan de wijze van legitimatie van de gezagsuitoefening toch wel nadere eisen gesteld.

De besluitvorming zou zich meer in openheid moeten afspelen. Tevens werd meer aandacht geëist voor de kwaliteit van het bestaan.

Het ontstaan van werk- en actiegroepen in de Markerruimte is in de periode 1970-1974 mede aanleiding geweest om de op nationaal niveau noodzakelijk geachte adaptaties van de formele kaders voor ruimtelijke ordening en infrastructurele werken van toepassing te verklaren op de besluitvorming over de eventuele aanleg van de Markerwaard.

De aanpassing betreft het instellen van de procedure van planologische kernbeslissingen. Hierdoor wordt het tot stand brengen van beleid ter ordening van de ruimte meer in brede zin geïnstitutionaliseerd door uitbouw van de horizontale en verticale coördinatie binnen de overheidsorganisatie, door meer mogelijkheden voor participatie van belangen- en actiegroepen, door inspraakmogelijkheden voor elke individuele burger en door vergroting van de mogelijkheden voor politieke controle van het parlement.

Voor de bepaling van de toekomst van de Markerruimte heeft een en ander tot gevolg dat de besluitvorming niet langer beperkt blijft tot de kaders van de waterstaat, maar dat vanwege de overheid de noodzaak van een brede planologische afweging wordt erkend.

De inbreng van nieuwe betrokkenen in de kwestie van de Markerruimte zorgt er in deze periode voor, dat continuering van de tot dan toe geëigende wijzen van beslissen niet langer mogelijk is. De situationele context van het Zuiderzeeproject wordt verbreed.

Opvallende verschuivingen in machtsverhoudingen treden echter nog niet op. De verandering in de besluitvormingssituatie is te karakteriseren als het benutten van de elasticiteit in de afhankelijkheidsverhoudingen door degenen met de sterkste machtspositie, de (civiel-)ingenieurs. Er wordt meegebogen met de brede maatschappelijke ontwikkeling en met de signalen daarvan in de eigen situatie zonder in te boeten aan positief machtssaldo.

De ambtelijke diensten (Zuiderzeewerken, de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders en de ambtelijke Landdrost) beheersen de Marker-ruimte.

Hiertussen wordt aan het eind van de periode 1970-1974 wel een wig gedreven, doordat ambtelijke en politieke vertegenwoordigers van het beleidsveld ruimtelijke ordening de eventuele aanleg van de Markerwaard tot planologische kernbeslissing verklaren, dus tot hun terrein gaan rekenen.

In de periode 1974-1985 is de procedure van planologische kernbeslissingen structuurbepalend voor de oriëntatie van de betrokkenen zowel bij het verwerven als het continueren van machtsposities en bij wijziging van de afhankelijkheidsverhoudingen.

De betrokkenen in de Markerruimtekwestie accepteren allen, zeker tot eind 1982 - het aantreden van het eerste kabinet Lubbers -, de PKB-procedure als het formele kader waarin over de toekomst van de Markerruimte moet worden beslist.

De periode 1974-1980, vanaf de aankondiging van de PKB over de eventuele aanleg van de Markerwaard tot de publicatie van het beleidsvoornemen van de regering, wordt gekenmerkt door: oriënterend en, naarmate men dichter bij het beleidsvoornemen komt, legitimerend onderzoek, door toename van het aantal betrokkenen, en door vliegwieleffecten in de officiële beleidsadvisering. De toename van het aantal betrokkenen weerspiegelt een uiteenlopend scala aan opvattingen over de gewenste ontwikkeling van de Markerruimte. De ruime verspreiding van deze opvattingen holt het positieve machts-saldo van de ambtelijke diensten uit. Deze worden meer en meer afhankelijk van de ontwikkeling van de figuratie van betrokkenen. Zij trachten hun positie van beheersers van de Markerruimte te handhaven door verder mee te buigen. De eisen tot verdere legitimatie van de ideeën voor beleid brengt hen tot meer diepgaand, maar vooral ook veel breder opgezet onderzoek. Het demonstreren van de geschiktheid van de Markerruimte voor uiteenlopende gebruiksdoelen leidt echter niet terug naar de oorspronkelijke onafhankelijke positie in het netwerk van machtsverhoudingen. Integendeel, de aangetoonde doelen-diversiteit holt eerder het strategisch vermogen van deze betrokkenen uit en maakt hen juist meer afhankelijk van andere betrokkenen. Mede doordat de algemene acceptatie van de formele PKB-procedure vooralsnog niet vraagt om een uitdrukkelijke manifestatie van de zich ontwikkelende machtsverhoudingen, wordt door de beleidsadviserende instanties de doelen-diversiteit niet gerelateerd aan de ontwikkeling van de machtsbalans, maar slechts geïnterpreteerd als bewijs van de flexibiliteit van de oorspronkelijke beleidsconceptie in het Zuiderzeeproject. Deze interpretatie verrast overigens niet. Zij blijkt in aanmerkelijke mate gevolg van het feit dat de adviseurs vooral gerecru-teerd worden uit beambten, die het Zuiderzeeproject hebben doen aanpassen en/of het dan heersende ruimtelijk beleid hebben geformuleerd.

Na de publicatie van het beleidsvoornemen (gericht op het aanleggen van de Markerwaard in de Markerruimte) bevat de PKB-procedure volop ruimte om de werkelijke krachtsverhoudingen in de figuratie van betrokkenen te doen demonstreren. In dit geval is hiervan door alle betrokkenen uitdrukkelijk gebruik gemaakt, alsof men er algemeen op heeft zitten wachten - hetgeen overigens gezien de acceptatie van de procedure reëel is.

In de figuratie van betrokkenen blijkt zich met betrekking tot de toekomst van de Markerruimte een patstelling te ontwikkelen. De verdeling van de machtsbronnen tussen de betrokkenen is zodanig dat iedereen van iedereen afhankelijk lijkt te zijn geworden. Bovendien lijkt geen der betrokkenen een zodanig arsenaal machtsbronnen te beheersen dat daarmee de machtsbalans in een bepaalde richting kan worden gemanoeuvreed.

De afhankelijkheidsrelaties tussen de betrokkenen kwamen het duidelijkst tot uitdrukking in het uiterst verdeelde advies dat de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening aan de regering uitbracht (1982).

Aan het eind van 1982 komt een regering aan de macht, die zich nadrukkelijk afficheert als bezitter van daadkracht op het punt van beslissingen.

Het blijkt echter dat de toekomst van de Markerruimte ook voor deze regering niet de hoogste prioriteit kan hebben. Bovendien moet ook een daadkrachtige regering rekening houden met de bestaande verdeling van afhankelijkheidsverhoudingen. Immers, een besluit moet ook kans hebben gerealiseerd te worden, wil het image van daadkracht van de besluitvormer overeind kunnen blijven.

De positie van de machtsbalans, hoe instabiel op zichzelf beschouwd ook, was (en is) zodanig dat vooralsnog alle ruimte wordt gegeven aan processen van politieke massage.

Centraal in deze processen staat niet datgene wat heeft geleid tot de patstelling: de planologische ontdekking van de Markerruimte en de daarmee verbonden toename van het aantal betrokken belangen. De politieke massage, gericht op het alsnog doen verleggen van de machtsbalans, vindt daarentegen plaats uitgaande van de hernieuwde maatschappelijke dominantie van het sociaal-economisch facet (1982-1985). De voorspelbaarheid van de afloop van het besluitvormingsproces is daarmee echter niet toegenomen.

#### **8.4 KEUZE VAN DEELPROCESSEN DIE DE ONTWIKKELING VAN DE MACHTSBALANS MARKEREN**

Om het bovenstaande globale beeld van de ontwikkeling van de machtsverhoudingen in de besluitvorming over de Markerruimte (1970-1985), de onderzoekseenheid, aannemelijk te maken moet het feitelijk proces van interdependenties tussen de betrokkenen gedetailleerd worden onderzocht.

De hoeveelheid onderzoeksmateriaal welke beschikbaar is, sluit uit dat het proces zo beschreven kan worden dat het als het ware in één ademtocht is te consumeren. Het totale proces wordt daarom versneden in deelprocessen. De keuze van de onderwerpen, die als deelproces zijn beschreven, voldoet aan de volgende criteria. De deelprocessen:

- 1) vormen door de relatieve omvang van het aantal en de kwaliteit van de betrokkenen hoofdpunten in het totale proces;
- 2) dekken gezamenlijk de essentie van de ontwikkeling van de machtsverhoudingen af en
- 3) maken inhoudelijk de kans groot om de diverse onderdelen van de centrale hypothese aannemelijk te maken.

1970-1974



De machtsverhoudingen in de Markerruimte zijn in 1970-1972 nog niet wezenlijk in beweging. Wel resoneren de activiteiten van de werk- en actiegroepen in die regio mee met wat sociale bewegingen op landelijk niveau teweegbrengen.

Het meebuigen van de betrokkenen met het grootste positieve machts-saldo, de (civiel-)ingenieurs wordt gemarkeerd door de start van een inspraakprocedure bij de Zuiderzeecommissie (ZZC), een commissie van de Raad van de Waterstaat (Rvdwst) (1972/1973). Tegelijkertijd worden de lopende werken voortgezet middels de bouw van de dijk Enkhuizen-Lelystad.

Formeel is dit meebuigen het gevolg van een adviesaanvraag van de Minister van V&W, nadat deze functionaris, niet dezelfde persoon overigens, al in 1971 tot heroverweging van de Markerwaard had beslist.

Weliswaar wordt het planologisch belang van de discussie over de toekomst van de Markerruimte erkend, maar de voorspelde groei van de ruimteclaims onder invloed van de sociaal-economische en demografische ontwikkelingen geeft nauwelijks aanleiding tot twijfel over de noodzaak van aanleg van de Markerwaard (Nota 276).

Betreffende de voorziene ruimteclaims is met name de idee een Tweede Nationale Luchthaven (TNL) te moeten verwezenlijken voor het vraagstuk van de Markerruimte van eminent belang.

De instelling van de PKB-procedure, alsmede het van toepassing verklaren van deze besluitvormingsweg op de eventuele aanleg van de Markerwaard al dan niet met een TNL daarin, is vooral het resultaat van eerdere en elders in het land gevoerde acties om de kwaliteit van het bestaan (b.v. Progil en Metro in Amsterdam; vestiging Shell-Chemie Moerdijk).

De afkondiging van 23 PKB-onderwerpen (juli 1974), waaronder die betreffende Markerwaard en TNL, is vooral resultaat van politieke groei van het ruimtelijk planningstelsel, dat zich als facetstelsel manifesteert over de sectorstelsels heen.

De gedetailleerde gegevens van de aanloop naar de aankondiging dat ook over de Markerruimte een PKB-procedure zal worden afgewikkeld, presenteer ik in hoofdstuk 9 onder de titel: 'Markerruimte, waterstaatkundig bewerkt, planologisch ontdekt'. Daarbij worden de volgende drie deelprocessen behandeld:

- (1) de TNL-kwestie; ruimteclaim die animeerde tot oprichting van werk- en actiegroepen in de Markerruimte (en elders) en die op alle integratieniveaus figureerde;
- (2) heroverweging aanleg Markerwaard binnen besluitvormingskaders van de waterstaat, overigens met voortgang van het werk aan de dijk Enkhuizen-Lelystad;
- (3) minimale invulling heroverweging (Nota 276: waterbouw buiten schot; actieve participatie oriënteert zich op ruimtelijk aspect);

#### 1974-1980

De ontwikkeling van de machtsverhoudingen in de periode, waarin het beleidsvoornemen van de regering met betrekking tot de Markerruimte wordt voorbereid, wordt gemarkeerd door de strijd om de probleemstelling waarvoor het beleid een oplossing zou moeten aandragen.

Deze strijd vindt vooral in openbare debatten tussen betrokkenen plaats en de discussiepunten worden via de media verspreid. De strijd om de probleemstelling bepaalt uiteraard wat wel en niet ter voorbereiding en 'onderbouwing' van het beleidsvoornemen wordt c.q. zou moeten worden onderzocht.

De onderzoeksvragen die wel of niet tot onderzoek leiden, de beschikbaarheid van onderzoeksmiddelen bij de diverse betrokkenen, alsmede de conflicten omtrent het openbaarmaken van onderzoeksresultaten bieden uitstekend empirisch materiaal om de ontwikkeling van de machtsbalans tussen de betrokkenen in deze periode te kunnen volgen.

Een volgend relevant deelproces in deze periode is de ontwikkeling van de afhankelijkheden met betrekking tot het kunnen starten van de aanleg van de zogenaamde Oostvaardersdijk. Het gaat hier om de vraag of de waterstaatkundige werken nog immer, gelijk in 1972, onafhankelijk van de planologische afweging betreffende de Marker-ruimte kunnen worden verricht. Tenslotte kan de ontwikkeling van de afhankelijkheidsverhoudingen in deze periode worden geïllustreerd in de uiteindelijke ontkoppeling van de PKB-Markerwaard van de PKB-TNL (later PKB-Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen genoemd).

Hoofdstuk 10 beschrijft de strijd om de probleemstelling tussen 1974 en 1980. Vier deelprocessen komen daarbij expliciet naar voren:

- (4) karakter onderzoek ontwikkeling Markerruimte: oriëntatie en legitimatie;
- (5) beheersing onderzoeksmiddelen: wie bepaalt wat en wanneer wordt onderzocht en gepubliceerd?;
- (6) Oostvaardersdijk-kwestie; onafhankelijke positie van de waterbouwers in de figuratie geheel verloren;
- (7) ontkoppeling PKB-Markerwaard en PKB-TNL: wijziging van de relatieve positie van de betrokkenen in de Markerruimte-figuratie;

#### 1980-1985

De periode nadat de regering haar beleidsvoornemen vóór aanleg van de Markerwaard had bekend gemaakt, wordt gemarkeerd door twee processen.

Het eerste proces is dat, waarin de betrokkenen reageren op het beleidsvoornemen. Het tweede betreft de pogingen van betrokkenen om na inspraak en advisering een effectieve lobby te ontwikkelen ten einde zodanig toegang tot de formele beslissers te krijgen dat een voor de betrokkenen gunstige definitieve regeringsbeslissing wordt bevorderd. In dit proces van politieke massage gaat het erom elementen in de politieke arena te brengen, welke nog niet eerder werden afgewogen. De presentatie ervan dient zo te geschieden dat de kans op een doorbraak in de patstelling zo groot mogelijk is. Aansluiten op de politieke actualiteit, in het algemeen de 'timing', wordt van uiterst belang om de machtsbalans toch nog doorslaggevend in de gewenste richting te verschuiven. De uitslag is tamelijk onvoorspelbaar.

Voor het eerst genoemde proces in deze periode, dat van de georganiseerde reactie op het beleidsvoornemen, is als deelproces gekozen: organisatie en verzameling van de reacties met als sluitstuk het advies van de RARO, waarin de patstelling in de ontwikkeling van de afhankelijkheidsverhoudingen tussen de betrokkenen het meest expliciet is terug te vinden.

Een volgend deelproces voor het politieke massageproces is het spel van loven en bieden aangaande zogenaamde nieuwe, nog niet eerder afgewogen elementen: geo-hydrologische aspecten, waterkwaliteitsaspecten, werkgelegenheidsaspecten.

De vraag of de werken door de staat dan wel door particulieren gefinancierd moeten worden is ook nu weer politiek actueel. Hierover is belangwekkend empirisch materiaal te vinden in de geschiedenis der

Zuiderzeewerken. In hoofdstuk 4 werd reeds gemeld dat dit materiaal een aparte behandeling waard is.

Gezien de omvang en de intensiteit van de te beschrijven deelprocessen in de periode 1980-1985 wordt het materiaal gepresenteerd in twee hoofdstukken. Hoofdstuk 11 behandelt deelproces

- (8) profilering van de machtsverhoudingen middels actieve participatie en advisering.

Hoofdstuk 12 geeft twee deelprocessen weer, te weten:

- (9) politieke massage: argumentatie-strijd op zeven punten;
- (10) zoeken naar nieuwe machtsmiddelen: staats- versus particuliere projectfinanciering.

### MARKERRUIMTE: WATERSTAATKUNDIG BEWERKT, PLANOLOGISCH ONTDEKT (1970-1974)

#### 9.1 INLEIDING

Uitgangspunt voor de beschrijving en analyse van de machtsverhoudingen in de periode 1970 tot medio 1974 in de Markerruimte is de machtsbalans zoals die in ongeveer 1970 kon worden aangetroffen (8.2).

De veronderstelling is dat de (civiel-)ingenieurs, met name die van Zuiderzeewerken en de RIJP, een aanzienlijk machtsoverwicht hebben. Haast niemand stelt eisen contrair aan hun belangen. De eisen tot vergaande democratisering van besluitvorming in politieke instellingen, in het onderwijs - met name aan de universiteiten - en in de bedrijven worden echter ook van belang voor beslissingen omtrent grote industriële en infrastructurele projecten.

Democratische besluitvorming heeft formele en materiële aspecten. Niet alleen moeten de beslissingen meer in openheid worden genomen, maar ook moet er meer beleidsruimte gegeven worden aan individuen, groepen en instellingen om op het meest gedecentraliseerde niveau, dus met zo groot mogelijke autonomie voor de direct betrokkenen, beslissingen te kunnen nemen. Vooral de overheid zou deze formele en materiële beslissingsruimte moeten scheppen, zowel in haar eigen beslissingsprocessen als, door het maken van randvoorwaarden en kaders voor gedemocratiseerde besluitvorming, in die van de semi-collectieve en particuliere sector.

In de periode 1970-1974 worden ook voor de besluitvorming over de Zuiderzeewerken eisen van meer democratie gesteld. Vertaald naar machtsverhoudingen: het machtsoverwicht van de (civiel-)ingenieurs wordt aangetast. Deze functionarissen en met hen hun formele adviseurs, in bijvoorbeeld de Zuiderzeecommissie en de Raad van de Waterstaat, worden meer afhankelijk van andere betrokkenen, die zich met betrekking tot de aanleg van de Markerwaard en daarin eventueel een Tweede Nationale Luchthaven gaan manifesteren.

In het proces waarin deze afhankelijkheidsverhouding zich ontwikkelt hebben vermoedelijk een aantal gebeurtenissen, zowel buiten als binnen de Markerruimte, een rol gespeeld (paragraaf 9.2). De opsomming hiervan kan niet uitputtend zijn. De mate waarin in deze periode aan het positieve machtssaldo van de betrokken ambtelijke functionarissen is getornd, is vooralsnog echter niet groot. Ik zal deze stelling aan-nemelijk maken door drie deelprocessen, welke in 8.4 zijn aangekondigd (TNL-kwestie, besluit heroverweging Markerwaard en de minimale invulling daarvan), verder uit te werken.

Tenslotte zal worden aangegeven welke plaats de aankondiging van de PKB-Markerwaard inneemt in de ontwikkeling van de machtsbalans tot dan toe (paragraaf 9.6).

## 9.2 ENIGE RELEVANTE GEBEURTENISSEN CIRCA 1970

In paragraaf 7.4 is een reeks ruimtelijke en milieuproblemen genoemd, die aanleiding zijn geweest voor het ontstaan van actie- en werkgroepen. Veranderingen in de tijdgeest (met als centrale waarden 'eindigheid van het milieu', 'leefbaarheid' en 'democratisering van de politieke cultuur') vormden er de basis voor.

Het is niet nodig het verhaal van het ontstaan van de tweede golf van instellingen voor natuurbescherming en miliedefensie hier te herhalen.

Voor de ontwikkeling van de machtsverhoudingen in de Markerruimtecasus in de periode 1970-1974 hebben echter een aantal milieuacties katalytisch gewerkt.

De genoemde centrale waarden in een veranderde tijdgeest manifesteerden zich bijvoorbeeld in het voor milieuactivisten succesvolle 'protest Progil' (Kok *cs*, 1971). Deze protestactie liep tussen 16.7.1968 en 14.5.1969 in Amsterdam en de Zaanstreek. Op de eerste datum publiceerden B&W van Amsterdam het bericht dat het Franse chemische concern Progil belangstelling had voor een vestiging in deze gemeente en dat onderhandelingen waren gevoerd over de uitgifte van een terrein in het westelijk havengebied voor het aldaar oprichten van een zwavelkoolstof-fabriek.

Deze mededeling bracht een machtige pressie op gang:

- schriftelijke en mondelinge vragen, moties en interpellaties in de Amsterdamse gemeenteraad;
- commissies van deskundigen, wier rapporten fel werden bekritiseerd (o.a. door biologie-studenten die aantoonde dat de gegeven wetenschappelijke informatie zowel vóór als tegen de vestiging kon worden gehanteerd);
- protestacties, hearings, gewone vergaderingen;
- pamfletten en brochures;
- goed getimede publicatie van een opinieonderzoek, waarin 80% van de bevolking zich tegen de komst van de fabriek uitsprak;
- adressen aan raadsleden en een interpellatie in de Tweede Kamer;
- activiteiten van politieke partijen, wijkcentra, Kamer van Koophandel, de Scheepvaart-vereniging Noord;
- oprichting van een overkoepelend 'Comité tegen de vestiging van Progil'.

Al deze actievormen zijn middelen tot machtsvorming gebleken. Uiteindelijk hebben zij ertoe bijgedragen dat de gemeenteraad van Amsterdam op 14 mei 1969 een motie aannam, waarin de komst van Progil werd afgewezen.

Uitgaande van de gebruikte machtsmiddelen, merkt Lucas van der Land, toen politicoloog te Amsterdam, in zijn voorwoord bij het boekje van Kok *cs*, terecht op dat de Progil-affaire "... praktische politieke aanwijzingen voor vergelijkbare gevallen..." biedt.

De Markerruimtecasus is naar mijn mening zo'n vergelijkbaar geval, zoals in dit en verdere hoofdstukken zal blijken. De Progil-zaak heeft naast het inzicht in voor die tijd veelal nieuwe, bruikbare actiemidde-

len ook de ervaring van de actievoerders vergroot. Deze ervaring is in latere acties en probleemsituaties benut.

Zo heeft bijvoorbeeld W.J. Copius Peereboom, lid van het Anti-Comité, zijn deskundige inbreng nog vele malen geleverd vanuit het Instituut voor Milieuvraagstukken (VU). De vertegenwoordiger van de werkgroep 'De Lastige Amsterdammer' in het comité, M. Bierman, is later (1972) de eerste voorzitter van de Vereniging tot Behoud van het IJsselmeer geworden.

Natuurlijk hebben in de regio van het Noordzeekanaal de acties tegen de geluidhinder van de burgerluchtvaart op Schiphol (K 2000, 1975), alsook tegen de realisatie van het gedeeltelijk ondergrondse spoorweggstelsel in de binnenstad van Amsterdam, vormgegeven aan genoemde waarden van milieubewustzijn en leefbaarheid (Goverde, 1975). Ook bij deze acties is meervoudig optreden van bepaalde personen te signaleren. Zo publiceerde de eerder genoemde Bierman (samen met Heinemeyer en Jongens) in 1968 een alternatief voor het metro-plan in Amsterdam. En dezelfde weerde zich tegen eventuele vestiging van een TNL met de stelling dat geluidhinder verminderd en zeker niet verplaatst moest worden (Werkgroep Vliegveld Markerwaard, 1971).

Naar mijn mening is nog een andere affaire van groot, hoewel van indirect, belang voor de Markerruimte-casus,. Het betreft de vestiging van Shell-Chemie bij Moerdijk en de daarmee noodzakelijk geachte vergroting van het industrieterrein tot 2000 ha bruto. Ook hier werd actie gevoerd door de burgers, al dan niet verenigd in comites en actiegroepen. Maar het karakter van deze zaak is vooral bepaald doordat aan het licht kwam dat dergelijke grootschalige projecten imposante problemen van horizontale en verticale coördinatie tussen overheidsinstanties veroorzaken en dat er nauwelijks mogelijkheden waren voor politieke participatie van burgers noch van het parlement. Zoals bekend zijn deze organisatorisch-procedurele mankementen bij de vaststelling van het ruimtelijk beleid op nationaal niveau het eerst geformuleerd door het Tweede Kamerlid E. Nypels (D'66) in zijn interpellatie-debat over de Shell-vestiging (12.12.1968). Oplossingen zijn door hetzelfde Kamerlid later gesuggereerd in het zogenaamde Memorandum-Nypels (1969) alsook enige RARO-adviezen (1970). Deze stukken zijn grondslag geweest voor de opzet van de procedure van planologische kernbeslissingen (Goverde, 1972; Ruimtelijk beleid in Nederland 1972).

Juist deze procedure is een uniek structurerend element gebleken in de Markerruimte-casus; vandaar het belang van de affaire-Moerdijk voor de toekomstbepaling van de Markerruimte in de jaren zeventig.

Zowel uit hoofdstuk 7 als uit deze paragraaf is af te leiden dat de Markerruimte-casus niet op zichzelf staat en het is evenmin de eerste kwestie die door de tweede golf van natuurbeschermers en milieuactivisten werd aangepakt.

De Progil-zaak toont dat succes een motor voor toekomstige acties kan zijn; succes blijkt een machtsbron. Juist de ervaring opgedaan in succesvolle acties kan activisten ertoe brengen haar opnieuw te benutten.

De overheid - niet succesvol in de Progil-zaak en in grote verwarring na de Shell Moerdijk-affaire - heeft op grond van deze ervaring neiging tot aanpassing aan de nieuwe omstandigheden. Die aanpassingen zijn vooralsnog slechts procedureel van aard. Inhoudelijk vinden de centrale waarden, die de strijd 'om kwaliteit van het bestaan' bepalen,

nog weinig gehoor bij diezelfde overheid. De genoemde waarden bevatten vooral een afwijzing van wat Ozbekhan (1968) het 'can implies ought'-syndroom heeft genoemd. De overheidsinstanties prefereren een besluitvorming die zich beperkt tot een specifiek probleem, waarvan de mogelijk of haalbaar geachte oplossing vrijwel zonder meer wordt uitgevoerd.

Over de wenselijkheid van ontwikkelingen, welke door het al dan niet uitvoeren van een projekt kunnen worden gestimuleerd of afgeremd, wordt niet of nauwelijks gediscussieerd. Ook de effecten van een bepaald project voor ernaast gelegen beleidsvelden worden vaak onvoldoende in beschouwing genomen (Snel, 1981). Zo was het gevoel van veiligheid bij stadsbewoners geen relevante variabele in de wijze waarop de gemeente Amsterdam de Progil-zaak aanvankelijk behandelde. Behoud van Shell voor Nederland was een economische waarde waaraan de ruimtelijke inrichting van het land - haast vanzelfsprekend - ondergeschikt werd geacht. Het vrijkomende zand uit de aanleg van drinkwaterspaarbekkens in de Biesbosch schiep de gelegenheid om niet ver daarvan een groot industrieterrein op te werpen: "can implies ought".

In de Markerruimte, zo zal blijken, is er weliswaar consensus over de hoofdlijnen van de procedure van besluitvorming, maar het debat gaat vooral over vrijwel identieke inhoudelijke aspecten als zojuist genoemd.

### 9.3 DE TWEDE NATIONALE LUCHTHAVEN ALS DISCUSSIE ANIMERENDE RUIMTECLAIM

Op 28 november 1972 vraagt de Minister van V&W advies aan de Raad van de Waterstaat (RvdWst) over de nota "Beschouwingen over de Markerwaard" (Rijkswaterstaat, Dienst der Zuiderzeewerken, nr. 276, oktober 1972). In zijn adviesaanvraag schrijft de minister het volgende over het verband tussen de eventuele aanleg van de Markerwaard en de mogelijke realisatie van een Tweede Nationale Luchthaven (TNL) in die polder:

"...

6. zoals U bekend is wordt de Markerwaard mede betrokken in de studies over een mogelijke vestigingsplaats voor een tweede nationale luchthaven. Er wordt thans in de vorm van een kosten-batenanalyse een vergelijkend onderzoek uitgevoerd, teneinde te geraken tot een keuze uit enige potentiële vestigingsplaatsen in het westelijk deel van ons land.
7. Een uitspraak over de in de nota behandelde varianten lijkt vooruit te lopen op een beslissing ten aanzien van een tweede nationale luchthaven. Immers indien Uw advies mogelijk zou wijzen in de richting van een geheel of gedeeltelijk achterwege laten van verdere inpolderingen in de voormalige Zuiderzee, zou daarin tevens een oordeel kunnen worden gezien over de waarde van de Markerwaard als vestigingsplaats voor een luchthaven. Dit laatste is evenwel uitdrukkelijk niet mijn bedoeling: hoewel in de nota een (gedeeltelijke) bestemming van de polder tot aanleg van een luchthaven mede als één van de gebruiksmo-

gelijkheden wordt gezien en deze mogelijkheid dus daarmee in de beschouwingen is geïntroduceerd, zou ik U willen voorstellen de varianten in eerste instantie te beoordelen los van de vraag of inpoldering nodig is voor de bedoelde vestiging."

Uit stukken wordt niet duidelijk waarom in 1972 de minister in zijn advisering de Markerwaard-kwestie wenst te scheiden van die van de TNL.

Een aantal verklaringsgronden, die op basis van hierna te geven historische feiten aannemelijk geacht kunnen worden, zijn de volgende:

- verstrengeling van deze procedures zou de opgave van horizontale -intra- en interdepartementele - coördinatie aanzienlijk verzwaren - met alle gevaar voor vertraging;
- een TNL is een dermate omvangrijk en de kwaliteit van een ruimtelijke structuur bepalend artefact dat het de advisering over de Markerwaard in die mate zou kunnen domineren, dat als de TNL als voornaamste gebruiksmogelijkheid van de Markerwaard zou wegvallen (bijvoorbeeld omdat een alternatieve locatie beter zou zijn of omdat een TNL niet nodig zou blijken) wellicht de ratio aan de inpoldering zou kunnen ontvallen;
- omgekeerd, als de wenselijkheid van de Markerwaard zonder TNL duidelijk zou kunnen worden gemaakt, lijkt de aanleg van de polder ten behoeve van de TNL zeker haalbaar te zullen zijn.
- verstrengeling van beide procedures richt in elk geval veel meer potentiële betrokkenen met uiteenlopende belangen op het vraagstuk van de eventuele inpoldering van de Markerwaard. In deze visie wil de minister de Markerwaard niet afhankelijk maken van onzekerheden met betrekking tot de luchthaven.

Wanneer dergelijke overwegingen aannemelijk zijn te maken, ligt de interpretatie van de betekenis van de scheiding van deze procedures, zoals verwoord in de adviesaanvraag, voor de hand, namelijk vooralsnog de waterstaatskringen te willen vrijwaren van de noodzaak de beoogde projecten te moeten verantwoorden in een breder maatschappelijk verband dan dat van de eigen sector.

De afscherming van de 'natte' waterstaat zou, zo beschouwd, vooral ten doel hebben het intact laten van het machtsoverwicht van de meest betrokken diensten.

In feite zou dit een signaal kunnen zijn van impliciete erkenning, maar expliciete miskenning van de toenemende afhankelijkheid van de 'natte' waterstaat van de algehele maatschappelijke ontwikkeling.

### **beschrijving van TNL-historie tot 1972**

Bij de opening van het nieuwe luchthaven-areaal van Schiphol (1967) kondigt minister Bakker (V&W) aan, dat de groei van de burgerluchtvaart en de eindige capaciteit van het vernieuwde Schiphol noodzaken tot de bouw van een nieuwe nationale luchthaven in de periode 1980-1985 (RPD, 1967, p.123).

De 'eindige capaciteit' van Schiphol houdt verband met het maximaal aantal vliegbewegingen dat een bepaald banenstelsel toelaat, met het maximaal aantal passagiersbewegingen en met de hoeveelheid geluidshinder die in de omgeving van het vliegveld wordt geaccepteerd.



In de begroting van 1968 herhaalt de Minister van V&W dat Schiphol in 1980-1985 op volle capaciteit zal functioneren. Daarna is er behoefte aan een nieuw vliegveld, dat mogelijk in Flevoland of in de Markerwaard kan worden aangelegd (TK, z 67-68, H, L41). Op 27 maart 1968 wordt de Commissie Planologie Luchtvaartterreinen (CPL, Commissie-Falkenhagen) ingesteld. Deze commissie moet adviseren:

"inzake de planologische en technische maatregelen, die bij de aanleg en uitbreiding van luchthaventerreinen wenselijk worden geacht, opdat conflictsituaties kunnen worden voorkomen in de relatie tussen het gebruik van het luchtruim door vliegtuigen en het gebruik van de grond door bebouwing" (Ned. Stscrt, 3-4-1968, nr. 67).

Vermoedelijk omdat de regering in de Tweede Nota over de ruimtelijke ordening in Nederland (1966, p. 155) aankondigde de planologische overlegorganen te zullen inschakelen alvorens een aanwijzingsprocedure overeenkomstig de Luchtvaarwet wordt begonnen, stelt de RPD (1968, p. 128) criteria op voor de locatie van een nieuwe luchthaven. Deze zijn: een niet te grote afstand tot de grote bevolkingscentra, de beschikbaarheid van voldoende ruimte, een aanvaardbare oplossing voor geluidhinder, voldoende verkeersveiligheid in de lucht en tenslotte bij voorkeur aansluiting op een spoorlijn. De begroting van 1969 meldt opnieuw forse groei van het luchtverkeer, beschouwt geluidhinder als een ongewenst bijproduct en stelt dat voor een TNL de locatie Zuid-Flevoland van de baan is omdat die te dicht bij Schiphol ligt.

Bij de behandeling van de begroting van 1970 missen Kamerleden van bijna alle partijen informatie over de TNL. Zij bepleiten een snelle beslissing. De minister antwoordt dat de studies gecompliceerd en tijdrovend zijn. Het idee wordt geopperd extra luchthavencapaciteit in Beneluxverband te ontwikkelen (initiatief lobby Benelux-project van Ir. F. Philips, NRC, 7.5.71).

In 1970 publiceert het Ministerie van V&W een discussiestuk, waarin gedachten staan over de toekomst en de daarbij, volgens dit departement, noodzakelijke infrastructuur. In deze toekomstprojectie 2000 (TP 2000) worden waargenomen ontwikkelingen geëxtrapoleerd. Voor het aantal passagiersbewegingen vanaf Nederlandse luchthavens wordt de volgende trend gezien (Tabel 7).

Tabel 7: Raming passagiersbewegingen 1970-2000						
in miljoenen per jaar						
1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
5.4	9	15	22	32	45	63

Daarnaast ziet men het aandeel van de luchtvracht in het wereldvrachtvervoer stijgen van 1% (1970) tot 10 á 20% (2000).

Aangezien wordt geschat dat elk opstijgend en landend vliegtuig gemiddeld ruim 100 passagiers aan boord heeft en het maximum aantal af te wikkelen vliegtuigbewegingen op Schiphol op 200.000 wordt geraamd, zal ongeveer in 1985 extra luchthavencapaciteit beschikbaar moeten zijn.

Deze kan op meerdere manieren tot stand komen. Hoewel de prognoses lijken te vragen om een nieuwe grote luchthaven, wordt ook gedacht aan uitbreiding van Schiphol.

Op 5.11.1970 biedt de Minister van V&W een nota over een vijfde baan bij Schiphol aan de Tweede Kamer aan (TK, z 70-71, 11 009, nr. 1). Over deze nota, opgesteld door de Rijksluchtvaartdienst (RLD) en de Directie van de NV Luchthaven Schiphol, adviseert de Cie-Falkenhagen verdeeld. Een meerderheid wil geen vijfde baan, ervan uitgaande dat de prognoses een volledige alternatieve voorziening eisen vanaf 1983 maar uiterlijk 1985. De commissie adviseert het besluit één jaar uit te stellen. Kennelijk wil men eerst zijn eigen studie afronden.

De publicatie van de vijfde baan-nota alsmede het verdeelde advies van de Cie-Falkenhagen toont het bestaan van uiteenlopende visies en belangen bij de toekomstige ontwikkeling van de luchthavencapaciteit.

Kort hierna behandelt de Tweede Kamer de begroting van V&W voor 1971. Niemand blijkt te twijfelen aan de noodzaak van een TNL.

Maar een parlementaire poging om de beleidsvorming te versnellen (ontwerp-motie Oele: uitbreiding Schiphol niet los zien van TNL en aanwijzing van twee à drie locaties voor TNL in deze kabinetsperiode) haalt het niet. De kamermeerderheid vertrouwt de beleidsprocedure van de Minister van V&W, die eerst het advies van de Cie-Falkenhagen wenst af te wachten (TK, z 70-71, 10 900, XII, nr. 15+H.p. 1596-1598).

Het rapport van de Cie-Falkenhagen verschijnt april 1971. Het blijkt niet mogelijk tot kordate beleidskeuzen te komen. De commissie beveelt nader onderzoek aan naar vijf potentiële TNL-locaties: Dinteloord, Markerwaard, Leerdam, Maasvlakte en het ondiepe zeegebied tegen de kop van Goeree. Bovendien zou er een breed opgezette sociaal-economische kosten-batenanalyse voor een grote nationale luchthaven moeten worden gemaakt. Dit advies tot verdere studie is gevolg van de meningsverschillen in de commissie (de Boer, 1978, p. 51).

De meerderheid van de commissie was voor een TNL in de aan te leggen Markerwaard. De redenen zijn: een goede inpasbaarheid, geringe geluidhinder en geen langdurige onteigeningsprocedure omdat de grond staatseigendom is. Erkend wordt dat de Markerwaardlocatie ongunstig is voor het zuidelijk deel van de Randstad.

Slechts een minderheid wenst de Maasvlakte of Goeree als gelijkwaardig alternatief te zien. Zij was tegen de Markerwaard omdat de kosten onjuist beargumenteerd zouden zijn en de realiseringstijd langer zou worden (eerst is immers inpoldering nodig).

Consensus bestond er in de commissie over de afwijzing van internationale samenwerking bij verdere ontwikkeling van luchthavencapaciteit, omdat deze alleen al nodig was voor de Randstad Holland.

Terwijl het parlement snel een TNL wil maken en de ambtelijke beleidsadviseurs verdeeld zijn, neemt in de samenleving de woede om en de angst voor geluidbelasting toe. Met name rond Schiphol is de Stichting tegen Geluidhinder door Vliegtuigen actief. De actiegroep 'Schiphol Stop' blokkeert enige tijd het verkeer naar de luchthaven. Zij organiseert op 26 november 1972 een boomplantdag tijdens welke 4000 bomen worden gezet op grond die (als protest) door de gemeente Haarlemmermeer beschikbaar is gesteld om een bepaald 'bosgebied' te vrijwaren van een vijfde baan (Bakker, 1978, p 28). Zowel in West-Friesland als rond Edam en Monnickendam zijn werk- en actiegroepen actief tegen de Markerwaard en met name tegen de komst van een TNL in dat gebied (werkgroep 'Vliegveld Markerwaard' te Venhuizen en Stichting 'Markerwaard van de kaart' te Edam). De werkgroep 'Vliegveld Markerwaard' publiceert in oktober 1971 een rapport getiteld "Nota inzake vestiging van een eventuele tweede nationale luchthaven in een toekomstige Markerwaard". De voornaamste stellingen in dit rapport zijn:

- of een TNL gewenst is, is een vraag van algemeen belang welke niet kan worden beantwoord op grond van tellingen en metingen betreffende de groei van het luchtverkeer;
- wat de bevolking wil, moet verder worden onderzocht;
- de keuze van de Markerwaard als vestigingsplaats (meerderheid Cie-Falkenhagen) is slecht onderbouwd;
- bovendien is inpoldering van de Markerwaard op zichzelf een aanvechtbare zaak.

Op voorstel van de Minister van V&W (inmiddels W. Drees jr, DS'70) neemt het kabinet de voorstellen van de Cie-Falkenhagen over. De locatie van een eventuele TNL, de vormgeving van de luchthaven en noodzakelijke aanvullende voorzieningen worden nader bestudeerd (kabinetsbesluit: 8.2.1972). Als gevolg hiervan wordt bij beschikking van de Directeur-Generaal van de RLD de "Planninggroep Tweede Nationale Luchthaven" (PTL, Commissie Seegers) ingesteld (zie Rapport TNL, vestigingsplaatsanalyse, 1974, p. 1). De PTL droeg een deel van het werk op aan werkgroepen, een deel werd uitbesteed aan deelnemende instanties (Cie-Segers, Vestigingsplaatsanalyse, 1974, bijlage 5). Daarnaast werd een overlegorgaan gevormd: de Stuurgroep TNL (STL), bestaande uit vertegenwoordigers van de RLD, RWS, Directoraat-Generaal van het Verkeer en de RPD. Doel hiervan is de aspecten luchtvaart, waterstaat, vervoer en ruimtelijke ordening te betrekken bij de vergelijkende studie naar de vijf potentiële vestigingsplaatsen.

Het Centraal Planbureau (CPB) krijgt opdracht een macro-economische kosten-batenanalyse van de effecten van een TNL te maken.

Kort daarop is in het parlement de begroting van het Ministerie van V&W van 1972 aan de orde. Veel leden hebben er moeite mee dat opnieuw ten minste twee jaar wordt gestudeerd op de burgerluchtvaartterreinen. Een PvdA-motie (Oele cs) om toch enige besluiten te nemen (start aanwijzingsprocedure nieuwe luchthaven en bevestiging gebruik Schiphol op niveau 1971) wordt echter toch verworpen.

In het kamerdebat zijn twee opmerkelijke elementen te zien. Eén partij (PSP) stemt tegen de voorgelegde motie, omdat zij niet overtuigd is

van de noodzaak van de TNL. Daarnaast wordt internationale samenwerking opnieuw afgewezen. Volgens de minister komt dat pas aan de orde bij een derde grote luchthaven.

In de Eerste Kamer ontmoet het kabinet weinig tegenstand. Het meest opmerkelijk wordt geopponëerd door de PPR. Haar woordvoerder, van Hulten, pleit overigens ook voor meer studie, maar op basis van een andere vraagstelling: de noodzaak moet bestudeerd worden, eerder dan meer of minder wenselijke situeringen. Aangezien elke nieuwe luchtvaartaccommodatie het vliegverkeer bevordert, dient de vraag te worden beantwoord wat het algemeen belang is van het op afdoende wijze opvangen van de luchtvaartontwikkeling. Wordt het 'algemeen belang' vooral opgevuld met 'het belang van de NV Luchthaven Schiphol', met dat van 'luchtvaartmaatschappijen', van 'andere bedrijven', van 'de omwonenden' of van 'het milieu'?

Bij deze probleemstelling stelt de PPR-vertegenwoordiger enige condities, die voorafgaan aan de probleemoplossing:

- het rijk moet niet mede-eigenaar zijn van de NV Luchthaven Schiphol: als belanghebbende bij winstmaximalisatie van dit bedrijf kan de taak van de algemene belangenbehartiging niet naar behoren worden verricht;
- om dezelfde reden zou het rijk zich als kapitaalverschaffer uit de KLM moeten terugtrekken;
- selectief gebruik van het luchtruim is dringend gewenst (EK, z 71-72 H.p. 377-379).

Overziet men de ambtelijke adviezen, de signalen van activisten in de samenleving en de politieke sfeer in de Staten-Generaal, dan is m.i. de keuze van de Minister van V&W en van het kabinet tot verdere studie van de burgerluchtvaartproblematiek terecht geweest.

De variëteit aan opinies, het uiteenlopen van de belangen en de verscheidenheid aan betrokkenen tonen een gebrek aan consensus over de vraag of en, zo ja, over de manier waarop de geraamde groei van de burgerluchtvaart moet worden opgevangen. Dit ontbreken van gemeenschappelijkheid wordt in deze periode bevestigd in een artikelenreeks in de Economisch-Statistische Berichten (mei-juni 1972).

Uit deze artikelenreeks is naast gebrek aan overeenstemming ook af te leiden dat het TNL-vraagstuk in een uitgebreide kring van betrokkenen wordt bediscussieerd (politieke partijen, provinciale en gemeentelijke diensten, bedrijven, Kamers van Koophandel, actiegroepen, wetenschappelijke instituten). De Minister van V&W haakt hierop in. Hij benoemt op 17.11.1972 de adviescommissie-TNL (Commissie-Den Toom), die de coördinatie van de informatievergaring als opdracht krijgt en waarin naast rijksvertegenwoordigers ook representanten van lagere overheden zitting hebben (RPD, 1972, p. 126). In augustus van 1972 neemt de toenmalige Minister van V&W, W. Drees jr, ontslag. De Minister van VRO, B. Udink, neemt vanaf die datum ook de post V&W waar. De nieuwe minister vervolgt echter het lopende beleid.

### **conclusie**

De grote hoeveelheid studiegroepen, de complexiteit en de maatschappelijke gevoeligheid van de materie doen aan het eind van 1972 de Minister van V&W tot het besluit komen, dat de adviesaanvraag aan de RvdWst over de Markerwaard, beter niet kan worden verstrengeld met het bouwwerk van adviesgroepen over de TNL. Althans zo luidt mijn

interpretatie van de aan het begin van deze paragraaf geciteerde passage uit de bedoelde adviesaanvraag. Ik meen ook dat het opgevoerde materiaal de verklaringsgronden voor de scheiding van de Markerwaard- van de TNL-procedure aannemelijk maakt.

Koppeling zou de coördinatie tussen de adviserende organisaties aanzienlijk hebben verzwaard. De complexiteit van de TNL-problematiek zou advisering over de Markerwaardvarianten bijna volledig hebben gedomineerd. Dit laatste zou het belichten van andere merites van de Markerwaard-varianten hebben bemoeilijkt. Het uiteenlopen van de belangen zou hebben kunnen leiden tot aanzienlijke vertragingen in de adviseringen, omdat tal van adviseurs wellicht op elkaar moesten wachten.

Het niet koppelen van de TNL- en de Markerwaard advisering heeft wel tot effect dat de eventuele inpoldering als een overwegend waterstaat en waterbouwkundig vraagstuk wordt opgevat. Weliswaar worden aan deze opgave planologische aspecten onderkend, maar deze worden als secundair gezien. Planologische aspecten zouden daarentegen de bepaling van de toekomst van de Markerruimte mijns inziens van begin af aan sterk hebben gedomineerd als inpoldering met name door de noodzaak van een TNL daar, zou worden beargumenteerd.

#### **9.4 HEROVERWEGING BELEID MAAR VOORTZETTING BOUW DIJK ENKHUIZEN-LELYSTAD**

##### **geschiedenis dijkbouw Enkhuizen-Lelystad**

Op 12 juli 1973 bezet de VBIJ de punt van het noordelijk dijkvak Enkhuizen-Lelystad. Zonder onnodig hinder te veroorzaken, het is bouwvakvakantie, ventileert zij haar standpunt dat de aanleg van dit dijktracé voorwaarden schept voor inpoldering van de Markerwaard. De VBIJ acht dit werk in strijd met de heroverweging van het Markerwaardbeleid, een proces dat dan nog maar in de beginfase is.

De dijkbezetting duurde overigens slechts één dag. De Minister van V&W is er ook niet door bewogen zijn standpunt te herzien. De bouw gaat door en op 4 september 1975 wordt de dijk gesloten.

De historie van de dijk Enkhuizen-Lelystad toont dat het dijkproject reeds ver was gevorderd toen in 1971 de discussies over de noodzaak van de Markerwaard en de TNL flink op gang kwamen.

De dijk Enkhuizen-Lelystad is slechts 2300 m korter dan de Afsluitdijk, en heeft daarmee een lengte van 27,7 km.

De start van het project was de aanleg van bouwputten voor de Houtribsluizen bij Lelystad en de Krabbersgatsluizen bij Enkhuizen in de jaren 1956-1959.

In de begroting van 1958 (TK, z 57-58) wordt meegedeeld dat 'wegens gebrek aan fondsen geen dijkvak ter hand genomen kan worden'. De voornaamste reden was uiteraard de verlegging van de prioriteit in de werkzaamheden naar de aanleg van Zuidelijk Flevoland (4.5).

De stilstand van de bouw duurt tot 1963. In de jaren 1963-65 wordt vanaf de Houtribsluizen 5 km dijk in noordelijke richting aangelegd.

In de jaren 1965-67 wordt 5,5 km dijktracé op het Enkhuizerzand gereed gemaakt. De ondergrond is bijzonder slap. Soms moet tot 15 m 'prut' weggebaggerd worden. Anno 1969 wordt midden in het IJsselmeer het werkeiland 'Trintelhaven' gemaakt. Tussen deze haven en de Enkhuizerzanddijk wordt de dijk aangelegd in de jaren '70-'72. Het zuidelijk restant van de dijk wordt gelegd in de periode '73-'75. Sluiting van het laatste stuk en afwerking vinden plaats in september 1975.

Op 14 december 1976 opent Prins Claus de weg over de dijk. Het geheel heeft ruim f 200 miljoen gekost.

### **besluit tot heroverweging inpoldering**

In de begroting van 1972 (openbaar Prinsjesdag 1971) kondigt de Minister van V&W (Drees jr.) aan dat er 'voor de Markerwaard verschillende oplossingen denkbaar zijn'.

Zo gesteld staat vast: 1) dat wie over 'oplossingen' denkt in elk geval onderkent dat er een probleem is en 2) dat er een Markerwaard komt, in welke vorm dan ook.

Toch wordt er flink wat beleidsruimte geschapen. De minister wenst een nota waarin de alternatieven voor de Markerwaard worden uitgewerkt, 'met inbegrip van de uit de varianten voortvloeiende financiële, planologische en waterstaatkundige gevolgen' (citaat uit Vrij Nederland, 11.9.1971).

Na de behandeling door de RvdWst, die het stuk zal doorgeleiden naar de Zuiderzeecommissie (ZZC), zal de regering een standpunt innemen. De plannen zullen openbaar worden en de belanghebbenden krijgen inspraak.

De heroverweging van de inpoldering van de Markerwaard is dus een feit.

Uit de berichtgeving, met name in HP (21.7.1971) en in VN (11.9.1971) wordt duidelijk dat er een beleidsconflict op het Ministerie van V&W is geweest, ten minste tussen de HID van de Dienst der Zuiderzeewerken (ZZW) en de juist gearriveerde minister. Begin september meldt de Volkskrant:

"Dr Willem Drees jr. woedt rond als een soort Haagse tornado. In zijn spoor liggen de verstrooide resten van conventioneel beleid, gebruikelijke prudentie en beproefde bestuurlijke stijl. Rijkswaterstaat ('de staat in de staat') schudt op zijn grondvesten, de Dienst der Zuiderzeewerken schudt mee.

Het optreden van de minister is niet voor iedereen een verrassing. VN meldt:

"Hoge ambtenaren weten te vertellen dat Drees jr. indertijd als schatkistbewaarder al riep, dat het maar eens afgelopen moest zijn met die inpolderingsonzin. Als minister van verkeer en waterstaat zal hij er wel niet anders over denken."

Het is denkbaar dat de geciteerde media de verhouding tussen de nieuwe minister en zijn hoofd-ingenieur directeur 'zo leesbaar mogelijk' presenteren. Echter ook uit de geschriften van Drees jr. (1968, p. 168-170) is bekend dat naar zijn mening inpolderingen weliswaar nu een overheidstaak zijn, maar, als typische 'multiple purpose projects' en maar ten dele behorend tot de infrastructuur, ook commercieel kunnen worden opgezet. Hij memoreert daarbij overigens, dat een studie van het Ministerie van Landbouw en Visserij over de rentabiliteit van Oostelijk Flevoland (1958) heeft duidelijk gemaakt, dat bij puur agrarische benutting de Zuiderzeepolders niet rendabel zijn. In de aangehaalde pagina's geeft Drees jr. twee criteria waaraan men 'multi-purpose projects' als inpolderingen zou moeten toetsen:

"Zolang men alleen commercieel-waardeerbare voordelen ziet, is het logisch om te vergelijken met het rendement in de particuliere sector. Bij immateriële voordelen van betekenis past beter een vergelijking met de marginale belastingdruk (die het beste tot zijn recht komt als toetssteen bij inkomensoverdrachten)." (o.c., p. 169)

Het moge bekend zijn dat de uitvoering van openbare werken vaak als motor wordt gezien om een economie uit het dal te trekken. Drees jr. schrijft daaromtrent het volgende:

"Wil men het investeringspeil in een land verhogen, dan kan dat o.m. bevorderd worden door hogere belastingen, die in hoofdzaak de consumptie drukken - mits particulieren of overheid voldoende tot investeren bereid zijn. Men kan echter niet incidenteel een overheidsproject met een (te) laag rendement verdedigen met: we financieren het uit belastingen, terwijl in de particuliere sector betere projecten uitgesloten blijven." (o.c., p. 169)

Hoewel uit het voorgaande niet afgeleid kan worden '... dat het maar eens afgelopen moet zijn met die inpolderingszin', kan omgekeerd van een dergelijke auteur, eenmaal Minister van V&W zijnde, wel een kritische belichting van 'incidentele projecten' worden verwacht, vooral wanneer het projecten van inpoldering betreft.

Hoe dan ook, Drees jr. breekt de procedure open. De HID der ZZW laat registreren (HP, 21 juli 1971) niet van zijn stuk te zijn van de protesten:

"'t Is de tijd. Voor enige jaren merkten we er niet zo veel van. Iedereen vond het wel mooi. Maar nu maak je dingen mee, waar het hele land mee te maken krijgt. Opeens komt de Markerwaard in de belangstelling. Het is logisch dat men erover ingelicht wil worden."

Toch staat hij niet te popelen om het Markerwaard-project volledig ter discussie te stellen. Inlichten is voldoende.

In enkele publieke debatten over de Markerwaard (symposium Utrecht, informatie-avonden in Waterland; De Tijd, 17.3.1971) blijkt de HID van de Dienst ZZW overigens argumenten te gebruiken gelijk aan de motivering van de minister om weliswaar alternatieve mogelijkheden van de Markerwaard op tafel te krijgen maar tevens de voortzetting van de bouw van de dijk Enkhuizen-Lelystad onverlet te laten (TK z 71-72, begroting 1972 V&W). Ook zonder een beslissing over de Markerwaard is dit project nodig. De dijk heeft een functie voor de ontsluiting van Lelystad. De dijk beveiligt waterkeringen van het achterliggende land, en het waterhuishoudkundig systeem in het IJsselmeergebied vergt deze compartimentering van het IJsselmeer. Utrechts onderzoek toonde echter aan dat er nauwelijks enige sociaal-culturele of economische relatie tussen West-Friesland en Lelystad bestond, zodat onduidelijk is wat er nu eigenlijk ontsloten moet worden. De dijk als waterkering is een argument, dat samenhangt met de lage uitvoering van de dijk van Zuid-Flevoland. Deze is oorspronkelijk gemaakt als binnendijk van de Markerwaard en hoefde dus niet op Deltahoogte uitgevoerd te worden. Nu de Flevolanddijk toch zou dienen als waterkering, was kennelijk een nieuwe waterkerende dijk nodig: de dijk Enkhuizen-Lelystad, die, ondanks het feit dat hij achter de Afsluitdijk was gelegen, uitgevoerd moest worden met een

scherp gestelde overstromingskans, namelijk 1:10000. Een logische directe oplossing, stoppen met de dijk Enkhuizen-Lelystad en verhoging van de dijk van Zuid-Flevoland, werd dus niet overwogen. Het waterhuishoudkundig argument is ingewikkeld (z.o. 9.5.2, 9.5.4 en hfd 10). Echter, volgens de berichtgeving, zou de HID-ZZW tegenover de Stichting 'Markerwaard van de kaart' de gesuggereerde relatie tussen de aanleg van de dijk (én van de Markerwaard) en de waterbeheersing hebben ontkend. Klasema (HID-ZZW) zou hebben gezegd dat de vervuiling bestreden kan worden met waterzuiveringsinstallaties en dat voor het tegengaan van de verzilting nieuwe methoden in ontwikkeling zijn. Een historisch inpolderingsargument zou daarmee zijn vervallen (VN, 11.9.1971).

### **interpretatie**

Mijn interpretatie van de gegevens is dat de minister en zijn voorname ambtelijke adviseurs het inderdaad oneens waren op een belangrijk beleidspunt.

Daarnaast werd er een procedure doorgezet waarin ruimte voor nieuw beleid aanwezig was.

De minister heeft het echter niet opportuun geacht het lopende project te staken, hetgeen afkoop van bestaande uitvoeringscontracten zou hebben betekend alsmede het ver vooruit schuiven van mogelijk gebruik van infrastructuur ter waarde van f 200 miljoen aan gemeenschapsgeld.

De argumenten tot afzondering van het dijkproject van de verdere besluitvorming zijn van weinig belang gebleken. Formeel kon de aanleg van de dijk Enkhuizen-Lelystad op Deltahoogte overigens wel worden verdedigd met verwijzing naar de (in hfd 4) gememoreerde motie Bongaarts-de Muralt (1918). Echter dan moet de dijk wel zeekering zijn van een polder. Dat wilde men echter nu juist niet toegeven.

Vermoedelijk hebben de ingenieurs de dijk Enkhuizen-Lelystad mede wegens de noodzakelijke investeringen toch wel gezien als een breekijzer om ook de andere Markerwaarddijken te kunnen aanleggen (z.o. hfd 10). Deze functie heeft de dijk na 1976 echter nauwelijks vervuld; mogelijk zelfs het tegendeel. Door de verbinding van Enkhuizen en Lelystad wordt immers ook aan talloos veel automobilisten, niet-watersporters, gelegenheid gegeven zicht te krijgen op de landschappelijke, natuurlijke, recreatieve en cultuur-historische waarden van het Markermeer.

Feit is wel, dat de Minister van V&W door zijn stappen, bedoeld of onbedoeld, 'de hoop is geworden van milieuhygiënist, natuurbeschermers en leefbaarheidspropagandisten' (HP, 21-7-71), hoewel tevens de concrete werkzaamheden aan het voor hen ongewenste werk worden voortgezet.

## **9.5 HEROVERWEGING MARKERRUIMTE: MINIMALE INVULLING VAN NIEUWE BELEIDSRUIMTE**

In voorafgaande paragrafen van dit hoofdstuk is aannemelijk geworden, dat enige publieke discussies en acties aangaande industriële en infrastructurele projecten (1968-1972), de debatten over een eventuele TNL alsook de eigen beleidsopvattingen van de Minister van V&W (1971) aanleidingen zijn geweest om de ontwikkeling van de Marker-ruimte te heroverwegen. Daarnaast is het denkbaar dat ook de betrokken ambtelijke diensten behoefte hadden, nu zij wederom aan de



Markerwaard zouden gaan werken, om de kwaliteiten van het project nog eens op een rijtje te zetten.

In deze paragraaf (vooral in 9.5.3) kom ik tot de stelling dat van de gecreëerde beleidsruimte minimaal gebruik is gemaakt. Deze bewering is niet gestoeld op conclusies betreffende de gevolgde procedure. Hierin kan een voor die tijd aanzienlijke mate van openheid worden geconstateerd.

Echter, met name de inhoud van de gevraagde nota brengt mij tot genoemde stelling. Mijn interpretatie hiervan in het totaal van de Markerruimte-casus is dat de meest direct bij de realisatie van het project betrokkenen ten minste in de periode 1971-1973 getracht hebben hun directe belangen grotendeels buiten de discussie te houden.

Hierna besteed ik aandacht aan de gevolgde procedure van de heroverwegingsoperatie, de inhoud van de voorgelegde nota en de reacties hierop.

Door de reacties te verzamelen en te ordenen worden de betrokkenen in de Markerruimte-casus voor de periode 1971-1973 in kaart gebracht, hetgeen mogelijkheden biedt voor vergelijking met latere perioden.

Verder geeft deze beschouwing zicht op de mate waarin de gecreëerde beleidsruimte wordt benut en de betekenis daarvan voor de machtsverhoudingen.

### **9.5.1 Procedure van de heroverweging**

In grote lijnen is de procedure, zoals beoogd door de Minister van V&W, hiervoor reeds aangegeven. Op basis van de rapportage van de RvdWst (1976), die steunt op het werk van de Zuiderzeecommissie, kunnen de voornaamste feiten van het verloop van die procedure als volgt worden gememoreerd.

De Dienst ZZW heeft ruim één jaar gewerkt aan de opdracht van Minister Drees jr. Op 28 november 1972 biedt de nieuwe Minister van V&W, B. Udink, de 'Beschouwingen over de Markerwaard' (Nota nr. 276) aan aan de RvdWst. Volgens de Minister bevat de nota drie varianten: geen inpoldering, gedeeltelijke inpoldering en volledige inpoldering. De Raad zou hieruit moeten kiezen. Bovendien stelt de Minister van V&W voor 'de varianten in eerste instantie te beoordelen los van de vraag of inpoldering nodig is voor (TNL) vestiging' (Brief Udink aan RvdWst, 28.11.72, HA/ALK 76228).

In deze brief geeft de Minister ook aan dat de in het zuidwestelijk deel van het IJsselmeer geschapen waterstaatkundige toestand de handhaving van de status quo niet gedooft. Opmerkelijk is dat dit wordt vastgesteld terwijl de nieuwe situatie, dat is namelijk de toestand ná sluiting van de dijk Enkhuizen-Lelystad, nog helemaal niet 'geschapen' is. Deze dijk wordt immers pas in 1975 gesloten. Uit deze brief is dus, zonder iets van de nota gelezen te hebben, af te leiden dat de variant 'geen inpoldering' toch waterstaatkundige werken vereist.

De brief lijkt door de minister ook benut te worden om een leidraad voor de planologische beoordeling van de nota te geven. Onder punt 1 van zijn brief schetst de minister dat wat aan het plan ten grondslag ligt, namelijk de Wet van 1918, het Structuurplan voor de Zuidelijke IJsselmeerpolders (1961) en de Tweede Nota over de Ruimtelijke

Ordering (1966), alle rekening houden met de aanleg van de Markerwaard en dat aan de polder 'een niet onbetekende rol wordt toegekend in verband met de opvang van de bevolkingsdruk in het noord-westen.' In punt 2 lijkt uitgaande van bovengesteld kader enig krediet op de uitslag van het advies te worden genomen wanneer de minister stelt:

- "2. Voor voortzetting van de inpoldering pleiten verschillende argumenten, in algemene zin samen te vatten als argumenten op het gebied van de ruimtelijke problematiek. Niettemin acht ik het zinvol tot een hernieuwde belangenafweging te komen teneinde daarop een definitieve beslissing met betrekking tot de afronding der Zuiderzeewerken te doen berusten."

Aldus geformuleerd vraagt de Minister slechts een nieuwe legitimatie voor continuering van de geplande werken.

De RvdWst delegeert het voorbereidende werk voor zijn advies aan twee van zijn commissies, te weten de Zuiderzeecommissie (ZZC) en de Commissie voor de Waterhuishouding (CvdWhsd). Deze commissies hebben als leden vertegenwoordigers zowel van departementen als van maatschappelijke organisaties en lagere overheden.

Het advies van de RvdWst (uitgebracht 8.7.1976) is dus getrapt tot stand gekomen. Uit de interimrapportage van de Zuiderzeecommissie (30 10 1973) blijkt dat de RvdWst (bij Brief van 28 8.1973; R 187/73) haar vijf vragen heeft toegespeeld, welke bij de adviesvoorbereiding zouden moeten worden betrokken. Gevraagd werd:

1. Is het nemen van een beslissing dan wel het uitbrengen van een advies over de varianten opportuun;
2. Is het beslissen dan wel adviseren over varianten, zonder bestemming voor de droog te leggen polder, gewenst en/of mogelijk;
3. Zijn de varianten I en II (uit de Nota 276, HG) alternatieven of uitstel voor onbepaalde tijd van een andere variant;
4. Vereist advisering over de varianten I en II niet een pakket informatie van andere samenstelling dan advisering over de varianten III tot en met VI;
5. Welke zijn de effecten van (tijdelijke) stopzetting van de werken in het Markerwaardgebied.

De brief, waaruit deze vragen zijn genomen, is niet gepubliceerd. Het is dan ook onduidelijk op grond waarvan de RvdWst heeft gemeend deze toespitsende vragen te moeten stellen.

Hoe dan ook, eerst op 28.8.1973 blijkt de volledige adviesaanvraag op tafel te liggen. Op de verdere inhoud van het tussentijdse ZZC-rapport wordt hierna verder ingegaan. Nu zij slechts vermeld dat op basis van dat rapport de CvdWhsd op 14 december 1973 eveneens tot rapportage kwam, namelijk over de 'uitvoering van minimaal noodzakelijke waterhuishoudkundige werken'.

Voorafgaand aan deze interim-rapporten had de ZZC een inspraakprocedure georganiseerd teneinde de eis in de opdracht dat de advisering in grote openheid tot stand moest komen, waar te maken.

Over deze **inspraakprocedure** en de daarbij gevolgde werkwijze meldt de ZZC (1976, deel 1, p. 9-12) - samengevat - de volgende feiten.

De Nota 276, 'Beschouwingen over de Markerwaard', heeft ter inzage gelegen van 5-2 tot 3.3.1973 bij alle provincies en bij de gemeenten grenzend aan het Markermeer. Ook het parlement kreeg de nota ter inzage.

In 37 landelijke en regionale bladen alsmede in de Nederlandse Staatscourant is de procedure aangekondigd.

Aan 81 instanties, waarbij belangstelling voor het vraagstuk werd vermoed, zijn uitnodigingen gezonden om hun zienswijze op de nota te geven.

De reacties moesten voor 6.4.1973 bij de RvdWst binnen zijn. Op 6, 8, 13 en 15 maart gaf de Dienst der Zuiderzeewerken een zevental voorlichtingsbijeenkomsten over de nota, respectievelijk te Lelystad, te Enkhuizen (2x), te Volendam (2x) en te Amsterdam (2x).

Wie daarom verzocht, kon zijn mening toelichten in hoorzittingen van de ZZC en de CvdWhsd gezamenlijk op 28-5 te Lelystad, 4-6 te Amsterdam, 6-6, te Volendam en tenslotte op 8-6 in Enkhuizen.

De uitgenodigde instanties konden zich ook laten horen en wel op 28-5 in Lelystad of op 30-5 in Amsterdam.

De ZZC maakt er melding van dat het Koninklijk Instituut van Ingenieurs (KIVI) samen met het Nederlands Instituut voor de Volkshuisvesting en de Ruimtelijke Ordening (NIROV) een druk bezocht symposium over de nota hebben georganiseerd (9.5.4). Het grote aantal belangstellenden 'deed veronderstellen, dat zeer velen de geboden gelegenheid tot inspraak over de Markerwaardproblematiek gebruik zouden maken. Dit bleek echter niet het geval'; zo oordeelt de ZZC.

De commissies ontvingen 101 schriftelijke reacties zowel van particulieren als van instanties. Sommige particulieren en instanties, 55 in getal, hebben hun mening toegelicht tijdens de hoorzittingen.

De ZZC vermeldt afzonderlijk, dat de Vereniging tot Behoud van het IJsselmeer 5167 handtekeningen ter ondersteuning van haar standpunt heeft overgelegd, alsmede 148 gelijklopende bezwaarschriften.

Na de hoorzittingen zijn de schriftelijke reacties en de mondelinge toelichtingen in een algemeen overzicht verwerkt. Dit overzicht is gebruikt in de beraadslagingen.

Mede op grond van de inspraakresultaten vond de ZZC het nodig extra informatie te vergaren omtrent de milieuaspecten, inrichtingsmogelijkheden van een Markerwaard en de mogelijkheden van beveiliging van Marken.

De informatie-verzameling van de ZZC leverde 62 geschreven stukken op van de kant van zowel overheidsinstellingen als van particuliere instellingen. Zij werden gemaakt in de periode 1973-1976 (Tabel 8).

Ook na de procedure zijn nog 'spontaan' stukken overgelegd aan deze commissies. Door deze ook mee te nemen is, ondanks de tamelijk grote tijdspanne tussen inspraakprocedure en oplevering van het advies, het advies volgens de ZZC 'bij de tijd' gebleven.

De ZZC geeft een samenvattend overzicht van de reacties, waarop ik in paragraaf 9.5.4 terugkom.

Omdat de Minister van V&W in zijn adviesaanvraag berichtte dat de waterstaatkundige toestand in het zuidwestelijk deel van het IJsselmeer niet te handhaven was, heeft de ZZC spoedshalve op 30.10.1973 een interim-rapport uitgebracht. Haar advies terzake was minimaal noodzakelijke waterhuishoudkundige werken te doen uitvoeren, maar zodanig dat 'alle mogelijkheden voor een uiteindelijke keuze uit varianten nog open blijven'.

In aansluiting op dit advies heeft de CydWhsd (14.12.1973) de minimaal noodzakelijke waterhuiskundige werken benoemd, daarbij de dijk Enkhuizen-Lelystad als gegeven beschouwend: aanleg Oostvaardersdiep, aansluiting van de noordwestelijke dijk van dit diep op de kust van Noord-Holland en wel zo zuidelijk mogelijk, alsmede passende maatregelen ter beveiliging van Marken.

RvdWst heeft de beide interim-rapporten op 7.1.1974 naar de Minister van V&W gezonden.

De ZZC kwam 18 maal plenair bijeen en bracht haar advies begin mei 1976 uit aan de RvdWst. Het advies van de ZZC was verdeeld. De vertegenwoordigers van drie ministeries (Financiën, CRM, VGMH) alsmede de vertegenwoordiger van de SNM namen een minderheidsstandpunt in.

De RvdWst nam echter unaniem het standpunt van de meerderheid van de ZZC over en adviseerde de Minister van V&W op 8.7.1976 conform dat standpunt.

Met de ontvangst van het advies van de RvdWst zou de Minister van V&W in de positie zijn een besluit over de eventuele aanleg van de Markerwaard te nemen.

Echter, in 1976 is de status van het advies van de RvdWst gewijzigd. Omdat namelijk de Minister van V&W bij de behandeling van de begroting van zijn departement voor het jaar 1974 heeft aangekondigd dat zowel voor de TNL als de Markerwaard de procedure voor de planologische kernbeslissingen (PKB procedure) zal worden afgehandeld, is het advies van de RvdWst slechts één van de in te winnen adviezen geworden. Ook de Rijksplanologische Commissie (RPC) moet advies uitbrengen alvorens het kabinet, dus niet louter de Minister van V&W, een beleidsvoornemen kan vaststellen en voor inspraak kan publiceren.

### **9.5.2 Nota 'Beschouwingen over de Markerwaard' (Nota 276)**

De probleemstelling van de Nota 276 (p. 1-3) laat zich als volgt samenvatten:

1. toetsing van de oorspronkelijke doelstellingen van de Zuiderzeewerken (zie hfd 4) aan motieven van nationaal ruimtelijke aard, stoelend op de ontwikkeling van een hoog industriële samenleving;
2. grote waterstaatkundige werken zijn, gegeven de voltooiing van de dijk Enkhuizen-Lelystad, ook zonder inpoldering noodzakelijk; slechts de vormgeving en de uitvoering ervan staat ter discussie;

Tabel 8: Door ZZC ontvangen schriftelijke stukken in aantallen per instelling (alle vervaardigd tussen 1973 en 1976)	
instelling	aantal bijdragen
Dienst der Zuiderzeewerken	14
Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders	10
Rijksdienst voor de Zuivering van Afvalwater	1
Kon.Ned.Metereologisch Instituut	1
Minister van Verkeer en Waterstaat	26
Minister van Volkshuisvesting en RO	4
Minister van Landbouw en Visserij	3
Minister van CRM	5
Rijksinstituut van Natuurbeheer	3
Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne	1
Minister van Economische Zaken	3
Planning en Stuurgroep TNL	1
Centraal Bureau voor de Statistiek	2
Minister van Financiën	2
andere rijks-instellingen	24
Rijk totaal	50
PPD Noord-Holland en provinciaal bestuur	4
Dienst PW/SO gemeente Amsterdam	3
B&W Marken	1
provincie en gemeenten	8
Kon Ned.Academie van Wetenschappen	1
ANWB	1
Stichting Natuur en Milieu	1
Vereniging tot Behoud van het IJsselmeer	1
particuliere instellingen	4
totaal aantal bijdragen	62
Bron: Markerwaard-rapport van de ZZC (deel 2, bijlage IV), 1976.	

3. vestiging van een TNL is als een mogelijkheid beschouwd, maar wordt niet als uitgangspunt of als enig doorslaggevend - 'algemeen ruimtelijk' - argument gebruikt.

### **ruimtelijke problemen en behoeften**

Centrale vraag: bestaat er uit nationaal-planologisch oogpunt behoefte aan inpoldering van de Markerwaard (o.c., 1972, hfd 3)? Aanpak: nagaan hoe de vraagstukken van het westen des lands, en met name die van de noordvleugel van de Randstad, door de Markerwaard zouden kunnen worden verlicht. Deze aanpak wordt aangevuld met een beschouwing van enige aspecten die van invloed zijn op de ruimtelijke vormgeving en de inrichting van het gebied (verkeer en vervoer, recreatie, natuurbeheer en landbouw). Tenslotte wordt de ruimtelijke situatie van Marken apart beschouwd.

De beschouwing van de nationaal-planologische aspecten wordt geopend met een opmerkelijke uitspraak:

"Het eigenlijke ruimteprobleem van ons land is niet in de eerste plaats een gevolg van een kwantitatief tekort aan grondoppervlakte, maar veeleer van een onevenwichtige verdeling van de bevolking en bestaansbronnen over het nationale territorium."

Het ruimteprobleem is dus van kwalitatieve aard. Mijs inziens dringt zich dan de vraag op: waarom zou uitbreiding van het grondareaal - een kwantitatieve oplossing - dan de meest voor de hand liggende oplossing zijn voor dit kwalitatieve vraagstuk? De opstellers gaan er bij voorbaat van uit dat er, gegeven de onevenwichtige verdeling, op die plaats - in de Markerwaard dus - een kwantitatief tekort is.

De Dienst der Zuiderzeewerken baseert zich voor de nationaal-planologische aspecten op de Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening in Nederland (1966). Bevolking en werkgelegenheid moeten meer evenwichtig over het land worden verdeeld. Dit om in de verstedelijkte gebieden een aanvaardbaar woon- en werkmilieu te kunnen handhaven of op te bouwen, alsmede om de spanning op de arbeidsmarkt ("één der meest belangrijke binnenlandse oorzaken van de inflatie", o.c., p. 10) te verlichten.

Via het tegelijkertijd voeren van een spreidings- en inrichtingsbeleid zou de gewenste verdeling van mensen en werk moeten worden bereikt. Daarbij staat overigens het spreidingsbeleid voorop.

"Datgene wat economisch of op andere gronden niet bij de Randstad gevestigd behoeft te zijn, komt in aanmerking in het kader van het spreidingsbeleid in het noorden, oosten en zuiden van het land gevestigd te worden. Die ruimtelijke elementen, die door hun functie nauw met de Randstad verbonden zijn en daar volstrekt noodzakelijk thuishoren, zullen evenwel in het kader van het uitstralingsbeleid in de nabijheid van de Randstad hun plaats moeten kunnen vinden." (nota, oc., p. 11)

Men verwacht dat het reeds dichtbevolkte deel van het land zich toch verder zal ontwikkelen. Het openhouden van het zogenaamde 'groene hart' - het belangrijkste open gebied tussen de noord- en de zuidvleugel van de Randstad Holland - is bovendien een van de belangrijkste doelstellingen van het ruimtelijk beleid. Om dit doel te bereiken zullen voorzieningen die bij de stedelijke rand horen en waarvoor zowel in de stedelijke zones als in het open midden-gebied geen plaats

is, aan de buitenkant van de stedelijke zones ruimte moeten vinden. Het beleid dat dit moet realiseren heet het uitstralingsbeleid. Naast het noordelijk deel van Noord-Holland zouden hiervoor twee gebieden bijzonder geschikt zijn, n.l. de Zuidhollandse eilanden en de zuidelijke IJsselmeerpolders.

De ontwikkeling van het reeds dichtbevolkte deel van het land is gegrond in de toenmalige voorspellingen betreffende de groei van bevolking en welvaart. Behoefteverandering, inkomensverandering en gezinsverdunding zijn bovendien factoren die het stedelijk grondgebruik per inwoner sterk doen stijgen. Ook de verwachting dat de "sanering van de oude 19e-eeuwse en begin 20e-eeuwse wijken op gang moet komen", waardoor inwoners en bedrijven worden verplaatst, die op hun beurt meer ruimte per arbeidsplaats en per inwoner vragen, doet de opstellers aannemen dat steeds meer gebieden, met name in de Randstad, vol zullen raken en dat de druk op de naastliggende gebieden zal toenemen. Uitwijken naar kleinere gemeenten kan niet onbeperkt doorgaan. Sommigen vinden reeds dat ze hun plafond hebben bereikt, terwijl ook de uitbreidingsmogelijkheden van grotere kernen beperkt zijn. Ook instellingen als universiteiten, proefstations, recreatieve voorzieningen (wildparken, autosportbanen en pretparken) en voorzieningen op het gebied van verkeer en vervoer, tonen een zodanige schaalvergroting dat ook voor deze diensten binnen de Randstad zelf geen plaats meer is.

Milieufactoren maken het bovendien onmogelijk om bepaalde voorzieningen in de Randstad te vestigen, dan wel aldaar uit te breiden. Een eventuele TNL is in dit verband een voorbeeld dat voor de hand ligt.

De kwalitatieve ontwikkeling van tal van stedelijke functies wordt dus volgens de opstellers van de Nota 276 manifest in een te verwachten sterke toename van het stedelijk gebruik van beschikbare ruimte; dit zowel in absolute als in relatieve zin.

Uitgaande van deze verwachting tracht de Dienst ZZW te schatten welk aandeel in de opvang van deze groei geleverd kan en moet worden door Noord-Holland en de IJsselmeerpolders.

De Dienst baseert zich hierbij op de brochure 'Drie miljoen Noordhollanders' van GS-NH (1966), de Nota 'Amsterdam behoeft woningproductie in het gewest' (1970) en het 'Rapport Woningbouw Noordelijk Deel Randstad' (TK, z 71, nr. 11428, nr. 1-2).

Het inrichtingsbeleid in de noordelijke vleugel van de Randstad Holland zal via uitstralingsbeleid, waarin het principe van de gebundelde deconcentratie domineert, worden uitgewerkt. Zowel Purmerend, Hoorn, Alkmaar als Lelystad, Almere en de Oostermeent bij Huizen zijn hierbij als groeikernen aangewezen. De genoemde nota's bevatten voor deze groeikernen taakstellingen, lopend tot 1980.

In het kader van advisering over de Markerwaard is echter vooral de periode na 1980 van belang. Zuiderzeewerken vervolgt dan:

"Wat Noord-Holland betreft zijn hierover nog geen exacte cijfers beschikbaar. Bij een voortgaande toename van de bevolking moet echter worden verwacht dat tegen het einde van deze eeuw de hiervóór genoemde kernen in Noord-Holland nagenoeg zijn volgebouwd en dat deze derhalve niet meer voor een massale opvang van de overloop in aanmerking komen.

Voor de zuidelijke IJsselmeerpolders geldt de raming dat tot 2000 daar 250.000 tot 500.000 inwoners gehuisvest moeten worden (Flevoberichten nr. 78, RIJP, 1970).

Opvang van al deze mensen in Flevoland is niet gewenst, stelt Zuidoostzeewerken (o.c., p. 15). Samengevat geeft de Dienst de volgende argumenten:

1. Amsterdam als hoofdcentrum van de noordelijke vleugel van de Randstad behoeft een goede bereikbaarheid. Door de congestie aan de zuidoost-kant van de stad alsmede door de waterbarrières (Noordzeekanaal, IJ en IJsselmeer) en de historische landschappen aan de noordzijde van de stad is die bereikbaarheid niet verzekerd; daarom is nieuwe ruimte aan de noordoostzijde van Amsterdam, "zoals de Markerwaard kan bieden", van groot belang voor de goede ruimtelijke ontwikkeling van de noordvleugel van de Randstad;
2. aanleg van de Markerwaard geeft groei en uitlooptmogelijkheden in noordwestelijke richting voor Almere en Lelystad;
3. Almere krijgt met een Markerwaard een directe relatie met andere groeikernen in Noord-Holland, waardoor "groeimpulsen elkaar wederzijds kunnen versterken" en "het verzorgingsgebied van het hoofdcentrum van Almere aanzienlijk kan worden vergroot."
4. groeimogelijkheden van Lelystad en Almere zijn qua tempo ook beperkt, niet alleen om technische redenen maar ook om geen ongewenste bevolkingsopbouw en een daarbij aansluitend onevenwichtig voorzieningenpakket te moeten verwezenlijken.
5. Ook in Flevoland moet reserveruimte blijven.

Hoewel de nota nog niet eens halfweg is, wordt de conclusie hierna al gebracht.

"Een naar meerdere richtingen en daardoor evenwichtiger geleide overloop moet derhalve van groot belang worden geacht voor een optimale ruimtelijke ontwikkeling, ook op langere termijn.

Gezien de omvangrijke overloop waarmee in de IJsselmeerpolders aantoonbaar rekening moet worden gehouden en het planologisch belang om zowel temporeel als ruimtelijk een marge te houden bij de stedelijke ontwikkeling van Flevoland, kan worden gesteld dat de ruimtelijke inrichting van ons land gediend zal zijn met de inpoldering van de Markerwaard." (Nota 276, o.c., p. 16)

Vervolgens vraagt men zich af of deze conclusie nog verstoord kan worden door enige vormgevings- en inrichtingsaspecten. Verkeer en vervoer? Nee, de conclusie blijft overeind. Want de stagnerende ontwikkeling van het Noordhollands noorden kan voor een groot deel worden toegeschreven aan de slechte verbindingsmogelijkheden met grote delen van ons land. Bij de verbetering van deze situatie kan de Markerwaard "een waardevolle brugfunctie vervullen" (o.c., p. 17). Wat betreft de scheepvaartverbindingen: deze zijn van groot belang, maar zij kunnen onafhankelijk van gehele of gedeeltelijke inpoldering



gehandhaafd blijven en zij zijn dus geen argument voor of tegen inpoldering van welke omvang ook. Verwijzend naar het rapport van de Cie-Falkenhagen over de TNL, wordt geconstateerd dat zowel voor de Markerwaard als voor vier andere locaties verder onderzoek is aanbevolen, maar dat "zeer veel factoren pleiten voor de Markerwaard, zoals geluidhinder, planologisch goede inpassingsmogelijkheden van de luchthaven in de polder en het feit dat de grond staats eigendom is, ..." (o.c., p. 18). "De luchthaven kan juist hier zeer groot worden uitgebouwd en 24 uur per dag operationeel zijn." En even verder: "Uit oogpunt van de sociaal-economische infrastructuur zal een dergelijke luchthaven van zeer groot belang zijn, aangezien de met de luchthaven samenhangende, zeer omvangrijke en bovendien grotendeels hoogwaardige werkgelegenheid, een belangrijk instrument kan zijn om een uitwaartse expansie van de noordelijke Randstad te ondersteunen c.q. mogelijk te maken. Ook zal de met een grote luchthaven samenhangende noodzakelijke verkeersinfrastructuur, zowel voor het verkeer over de weg als per rail, mede dienstbaar kunnen worden aan de verbetering van de infrastructuur in het noorden en het midden van ons land. Zo zou een railverbinding, hetzij via Flevo-land, hetzij via een ondertunneling van het Noordzeekanaal naar Purmerend, aanzienlijk eerder tot stand kunnen komen bij situering van een luchthaven in de Markerwaard dan wanneer een dergelijke verbinding uitsluitend ten behoeve van de ontwikkelingskernen zou moeten worden tot stand gebracht." (o.c., p. 18).

Recreatie- en natuurgebieden? Nee, ook langs deze weg kan de getrokken conclusie niet worden belaagd. Integendeel. Door welvaart en vrije tijd zullen velen een tweede verblijfsplaats in een landelijk milieu verwerven. De waterrecreatie neemt ook sterk toe. De vaarmogelijkheden van kleine boten naderen reeds de grens van de capaciteit en randmeren dragen bij tot vergroting van die capaciteit.

Daarnaast zijn natuurlijke milieus van belang voor instandhouding van een goed leefklimaat alsmede voor milieuzuivering, openluchtrecreatie, natuurbelang en natuurwetenschappelijke en ethisch-esthetische functies.

Behoud van grootschalige randmeren zal niet nadelig zijn voor het bestaande milieu. Integendeel, een grotere milieudifferentiatie wordt mogelijk. Ditzelfde geldt eveneens voor een drooggevalle gebied in vergelijking tot de verscheidenheid aan milieu's bij één enkele water-vlakte.

De conclusie is dat, bij ecologisch verantwoorde planning en inrichting, zowel gehele als gedeeltelijke inpoldering belangrijk kan bijdragen aan de natuurlijke milieudifferentiatie en daardoor een waardevolle complementaire functie kan vervullen voor de noordvleugel van de Randstad (o.c., p. 18-20).

Vroeg men zich met betrekking tot de voorgaande aspecten af of deze mogelijk inpoldering zouden verhinderen, voor het aspect landbouw staat centraal "... of het uit landbouwkundige overwegingen voordelen biedt de Markerwaard geheel of gedeeltelijk in te polderen" en "... welke functies de landbouw in een dergelijk gebied kan vervullen." (o.c., p. 20).

De Dienst ZZW brengt naar voren dat in de periode 1960-1969 686 km<sup>2</sup> landbouwgrond van bestemming is gewijzigd en dat echter in 1970 de hoeveelheid cultuurgrond ten opzichte van 1969 zelfs 90 km<sup>2</sup> was verminderd. Men komt met een 'verrassingsvrije' prognose voor de jaren

'70 zelfs op een cultuurgrondverlies van 100 km<sup>2</sup> per jaar. Voor de jaren '80 vermoedt men een nog grotere aanspraak op cultuurgronden. Het effect van de daling van het areaal cultuurgronden zal overigens wel door een productiviteitsvergroting ongedaan kunnen worden gemaakt. Ofschoon er nu (1972) productieoverschotten zijn in de EG, acht men productietekorten - wanneer de Markerwaard in exploitatie komt (1985-1990) - zeer wel mogelijk, hetgeen het nu al nijpende probleem van toenemende wereldvoedseltekorten nog zou versterken.

Landbouwgronden in de Markerwaard kunnen areaalverliezen niet compenseren, maar door de hoge productiviteit van de daar te verwachten bedrijven hebben zij aanzienlijke invloed op de mate van zelfvoorziening van ons land.

De landbouwstructuur kan ook belangrijk worden verbeterd, niet alleen door het saneren van onrendabele bedrijven, maar ook door toevoeging van grote bedrijfseenheden met optimale productieomstandigheden. De kostprijs van de producten daar zou voor de consument gunstig laag zijn wegens de geografische ligging van het gebied "(binnen een straal van 250 km bevindt zich een afzetgebied waar ca 40 miljoen mensen wonen)".

De landbouw fungeert als drager van open ruimten, die van grote betekenis zijn als tegenhanger van de dichtbevolkte noordvleugel van de Randstad.

Kennelijk is deze betekenis relatief, want kort daarop vervolgt de Nota met de passage:

"Uitoefening van de landbouw is echter ook in tijdelijke vorm uiterst rendabel en biedt het voordeel dat, zeker bij exploitatie van de grond door de overheid, op elk moment voor andere doeleinden over de grond kan worden beschikt."

Het landbouwaspect samenvattend komt de Nota tot de volgende slotsom:

"Samenvattend kan gesteld worden dat uit landbouwkundige overwegingen en met name in verband met de structuurverbetering van de landbouw en de gunstige neveneffecten op milieu en landschap, inpoldering van de Markerwaard van grote betekenis kan zijn." (o.c., p. 22)

Bij de beschrijving van de ruimtelijke problemen en behoeften wordt in de Nota (o.c., p. 22) tenslotte aandacht besteed aan de bijzondere positie van Marken.

In vroegere, vooroorlogse, plannen werd ervan uitgegaan dat Marken, net als Urk in de Noordoostpolder, in de polder zou worden opgenomen. Alleen de westkant van het eiland zou aan het water blijven grenzen (Gouwzee). Marken zou dan kunnen uitbreiden, eventueel de nieuwe polder in.

Sindsdien is Marken echter tot beschermd dorpsgezicht verklaard, hetgeen beperkingen stelt aan het bouwen van nieuwe woningen.

Marken zelf meent in die tijd dat het als de gemeente eiland blijft zij niet in staat zal zijn woningen voor de eigen woningbehoefte te realiseren. De gemeente bepleit daarom een kleine polder in de noordoostelijke hoek van het eiland. Volgens ZZW is dit echter een uiterst on-economische oplossing. Voor het overige verwijst men naar de varianten.

De argumentatie van de Dienst ZZW is hier uitvoerig gememoreerd, omdat zij een aantal kenmerken bevat, welke voor de ontwikkeling van de machtsbalans van belang zullen blijken.

Essentieel is het feit dat de Dienst nauwelijks eigen onderzoek heeft gedaan. Rijks- en provinciale diensten hebben materiaal verschaft, dat trouwhartig als vaststaand is verwerkt. Men is daarbij weinig kritisch te werk gegaan. Weliswaar moet positief worden geoordeeld over het feit dat een 'uitvoerende dienst' zich zo afzijdig opstelt, maar het effect is dan dat de Dienst niet langer onafhankelijk opereert. Hij raakt verstrengeld met de onderzoekslijnen en beleidslijnen van diensten als de RIJP, de PPD-NH, RPD, DGVH en de gemeente Amsterdam. Wanneer de basis ontvalt aan het ontvangen materiaal, vervalt ook de argumentatie van de ZZW. Strategisch gezien is dit een weinig aantrekkelijke positie.

Enerzijds lijkt het ontstaan van deze positie logisch, immers ZZW kan niet pretenderen - gezien zijn taakopdracht - deskundig te zijn op het terrein van de ruimtelijke ordening en - ontwikkeling. Anderzijds doorziet men snel dat deze kwetsbare positie niet ook voor het eigen beleidsterrein, dat van de waterbouwkunde en de natte waterstaat in het algemeen, moet gaan gelden. In de volgende sub-paragraaf zal dan ook blijken dat de Dienst ZZW zijn eigen terrein niet langer presenteert met termen als 'mogelijk', 'kunnen' en 'denkbaar', maar dat stellingen van 'noodzakelijkheid' worden betrokken.

### **waterhuishoudkundige aspecten**

De complexiteit van de waterhuishoudkundige vraagstukken en de moeilijkheidsgraad van de beschikbare oplossingen worden benaderd met de volgende vraagstelling: heeft "... het niet-inpolderen van de Markerwaard voordelen ... voor de watervoorziening"? Het antwoord op de gestelde vraag luidt:

"Zoals in de nota Waterhuishouding (van Nederland, 1968, p. 139-140); HG) is uiteengezet, levert het niet-inpolderen en dus handhaven van een grotere wateroppervlakte echter een nadeel op, daar in droge zomers de verdamping van een wateroppervlak de neerslag overtreft en wel met ca 40 cm. Bij inpoldering van de Markerwaard ter grootte van 500 km<sup>2</sup> komt in de droge, voor de watervoorziening kritieke zomers, daardoor ca 200 miljoen m<sup>3</sup> extra beschikbaar, die anders nodig zou zijn voor het op peil houden van het Markerwaardgebied. De voor de gewassen in de Markerwaard benodigde hoeveelheden worden namelijk geleverd uit de bodemvochtvoorraad die is gevormd tijdens de winterneerslag, zodat aanvullen van buiten niet noodzakelijk is. In het geval van niet inpolderen van de Markerwaard zal dus bij verder toenemende waterbehoefte eerder het punt worden bereikt dat aanvullende maatregelen ten behoeve van de watervoorziening zullen moeten worden uitgevoerd dan wanneer de Markerwaard wél wordt ingepolderd." (Nota 276, o.c., p. 8)

Naast de discussie-truc om de vraag naar voordelen met één verondersteld nadeel te beantwoorden, is het essentieel dat de Nota Waterhuishouding als uitgangspunt wordt genomen. In deze nota worden oplossingen voor de problemen van de waterhuishouding in Nederland voorgesteld. Opheffing van de waterscheiding tussen Noord- en Zuid-Nederland, sluiting van de dijk Enkhuizen-Lelystad en aanleg van de Markerwaard zijn hierbij verondersteld.

Terwijl dus de Minister van V&W aan de waterhuishoudkundigen vraagt de alternatieven van de Markerwaard te tonen alsmede de effecten ervan, starten de waterhuishoudkundigen hun werk met als uitgangspunt 'de Markerwaard komt er' en 'de dijk Enkhuizen-Lelystad ligt er'.

Plaatsing van het alternatief 'niet-inpoldering' in een waterhuishoudkundig bestel dat inpoldering als vast gegeven bevat, levert waarschijnlijk een cirkelvormige redenering op, waarin de conclusie geen andere kan zijn dan dat bij 'niet-inpoldering' alle gedachte waterhuishoudkundige werken minimaal noodzakelijk zijn.

Het ligt voor de hand een dergelijke aanpak te wijten aan de opdracht van de Minister van V&W. Immers, door de dijk Enkhuizen-Lelystad buiten de opdracht te houden, geeft hij gelegenheid om alle uitgangspunten van de Nota Waterhuishouding als vertrekpunt bij de studies te aanvaarden, dus inclusief de idee dat de Markerwaard er zal komen. Hoewel in de vorige paragraaf is gebleken dat er voor deze beperking enige argumenten zijn, geeft de gevolgde benadering hiermee een cruciaal kader voor alle na 1971 ten behoeve van de heroverweging van de Markerwaard gemaakte studies.

De consequentie van dit vertrekpunt wordt door de waterhuishoudkundigen uitdrukkelijk ingezien. Zij interpreteren de voortgang van de aanleg van de dijk Enkhuizen-Lelystad op dezelfde wijze als later door de oppositie van de Markerwaard zou geschieden, als volgt: het alternatief 'niet-inpoldering' kan het best aangemerkt worden met de termen 'voorlopig niet inpolderen' (nota, o.c., p. 4, p. 26)

Tot nu toe heb ik gezien hoe in de Nota 276 vanuit het perspectief van de watervoorziening wordt omgesprongen met de idee niet in te polderen. Dit geeft naar mijn mening enige aanleiding om de stelligheid waarmee de eisen betreffende de waterhuishouding en de meest gewenste oplossingen worden verwoord, gereserveerd te benaderen.

Temeer daar de geschiedenis van de waterhuishoudkundige aspecten in de volgende hoofdstukken een vervolg krijgt, beperk ik me nu tot het beknopt weergeven van de feitelijke waterhuishoudkundige situatie zoals die aan de Nota 276 kan worden ontleend.

### **waterhuishoudkundige situatie**

Gememoreerd wordt dat van de aanvang af de verbetering van de waterhuishouding ("... de zo doelmatig mogelijke kwantitatieve en kwalitatieve beheersing van het water ..." (o.c., p. 4) "... een even belangrijke doelstelling van het Zuiderzeeplan (was) als landaanwinning" (o.c., p. 4; vgl 2.2).

Door steeds hogere eisen van veiligheid tegen overstromingen, afwatering, watervoorziening en waterkwaliteit zal het waterhuishoudkundig aspect nog in belang toenemen, ook omdat oplossingen in het IJsselmeergebied mogelijk noodzakelijk zijn ter oplossing van problemen elders.

Bij inpoldering van de Markerwaard zou de waterstaatkundige infrastructuur bestaan uit de volgende hoofdelementen: het IJsselmeer (1200 km<sup>2</sup>) de IJmeerboezem, bestaande uit Eem-, Gooi-, en IJmeer en het Oostvaardersdiep (130 km<sup>2</sup>) het westelijk randmeer van de Markerwaard.

Het IJsselmeer heeft twee functies: 1) bergboezem voor afwatering en 2) voorraadbekken voor de watervoorziening van kwalitatief goed zoet water.

De IJmeerboezem is nu ontworpen om relatief slecht water (vanaf de Veluwevstromen en Vechtstreek) en relatief zout water (geloosd vanuit Flevoland) niet te mengen met IJsselmeerwater.

Aangezien de Noordhollandse polders veel zout kwelwater voortbrengen, moeten deze polders doorgespoeld worden. Het westelijk randmeer heeft als functie om goed zoet doorspoelwater door te geleiden van het IJsselmeer naar die polders. Bovendien beoogt men een koppeling te realiseren tussen het IJsselmeer en de grote rivieren (in feite opheffing van de Hollandse waterscheiding) via westelijk randmeer en het Amsterdam-Rijnkanaal. Aldus zou de mogelijkheid worden geschapen om afhankelijk van beschikbare hoeveelheden en kwaliteit het Westen van het land te voorzien van water uit meer dan één aanvoerweg (een belangrijke doelstelling in de Nota Waterhuishouding, p. 34).

### **geohydrologie**

Droogmalen van de Markerwaard heeft verlaging van de waterdrukken in de ondergrond tot gevolg, buiten het gebied van de polder. Gezien de structuur van de ondergrond, reduceert het randmeer - zelfs bij een breedte van enige kilometers - het effect van de waterdrukverlagingen onder Noord-Holland nauwelijks.

Omdat in dit gebied dikke klei- en veenlagen aan de oppervlakte voorkomen, kan vermindering van waterdrukken leiden tot samendrukking van deze lagen (inklinking) met als gevolg "... enige zinking van het maaiveld en mogelijk enige toeneming van de belasting op funderingspalen." (o.c., p. 6).

Overigens zouden van eerdere daling van waterspanning (door droogmakerij, gasbronnering en waterontrekking) geen nadelige gevolgen bekend zijn.

Onderzoek tot dan toe doet een daling van het maaiveld verwachten van 1 à 1,5 dm in 27 jaar. Of dit gelijkmatig per jaar en per locatie zal geschieden, wordt niet toegelicht. De geringe doorlatendheid van de bovenlagen in Noord-Holland leidt tot de verwachting, dat het freatisch vlak in Noord-Holland ongewijzigd blijft. Vrees voor uitdroging van de bovengrond is dus onnodig. Ook zal de kwel afnemen, waardoor de polder- en boezemwateren geringer belast zullen worden met zout.

De kwel náár Flevoland en Markerwaard zal uiteraard groter worden. Het continue uitmalen van dit zoute water zal echter geschieden op de geplande IJmeerboezem, zodat dit voor de waterhuishouding van het IJsselmeer van weinig betekenis is.

### **waterstaatkundige infrastructuur zonder Markerwaard**

Welke werken worden nu concreet nodig geacht, gegeven de uitgangspunten (Nota Waterhuishouding, 1968)?

Ten eerste de constructie van de dijk Enkhuizen-Lelystad. Hieraan worden drie voordelen toegeschreven:

1. "Dank zij deze dijk kunnen voorzieningen, welke in de toekomst noodzakelijk kunnen worden als uitvloeisel van een mogelijke behoefte aan grotere voorraadvorming en dus hogere peilen, beperkt blijven tot het kleine IJsselmeer."

2. "Voorts beperkt de betreffende dijk de verontreiniging van het water als gevolg van een calamiteit tot één van de meren."
3. "ook zal de waterkwaliteit bij een dergelijke verontreiniging op het kleine IJsselmeer sneller verbeteren dan op het huidige grote IJsselmeer, daar de gemiddelde verblijftijd van het water in het kleine meer aanzienlijk korter is; ..." (o.c., p. 6).

Door de zoutbelasting van Flevoland (uitgeslagen door het gemaal De Blocq van Kuffeler) zal het meer bezuiden de dijk Enkhuizen-Lelystad te zout worden om het water te kunnen blijven benutten voor doorspoeling van Noord-Holland. Doorspoeling van het Markermeer met IJsselmeerwater kan dit weliswaar tegengaan, maar dit vergt voor de lange termijn onaanvaardbaar veel water. Dit probleem kan opgelost worden door het Markermeer te compartimenteren in twee delen met ieder een eigen functie. Met de aanleg van het Oostvaardersdiep kan dit worden bereikt. Middels de aanleg van dit diep komt de IJmeer-boezem tot stand allereerst voor berging van de zoutbelasting en voor lozing ervan via het Noordzeekanaal.

Watertransport naar Noord-Holland blijft dan mogelijk via inlaat van IJsselmeerwater in het Markermeer.

Bij Marken zullen sluizen moeten worden gemaakt, vergelijkbaar met de Krabberssluizen bij Enkhuizen, om scheepvaart tussen Markermeer en IJmeer mogelijk te maken alsook eventueel gewenst watertransport tussen die meren.

Voor transport van water uit het Markermeer naar het westen van het land (opheffing van de waterscheiding) zijn in het IJmeer ingrijpende waterstaatkundige werken nodig om een scheiding van water met verschillende zoutgehaltes mogelijk te maken zonder dat vermenging optreedt (idee van sifon in IJmeer ook wel noord-zuid koppeling genoemd, zie Figuur 19 en Figuur 20).

Hoewel afvalwater mechanisch en biologisch gezuiverd wordt, zullen de effluënten toch nog zouten (vooral nitraten en fosfaten) kunnen bevatten die het water bemesten en die, om dit te elimineren, een derde trap aan zuiveringsinstallaties zouden kunnen vergen.

Zuivering van afvalwater met inbegrip van derde trap kan echter verdergaande eutrofiëring niet volledig voorkomen; ten eerste omdat er al veel bemesting in het bodemslib van het Markerwaardgebied aanwezig is, en ten tweede, omdat vooral bij de opheffing van de waterscheiding bemestende zouten via de grote rivieren in het gebied kunnen worden aangevoerd. Wellicht kan dat daarom bij de inlaatpunten Enkhuizen en Tiel (begin Amsterdam Rijnkanaal) nog extra waterstaatkundige voorzieningen vergen.

De aanleg van de dijk Enkhuizen-Lelystad verhoogt uiteraard de veiligheid in het gebied tegen overstroming.

Op een kleiner meer zijn extreme waterstanden door opwaaiing nu eenmaal minder waarschijnlijk en bovendien is in het Markermeer de watermassa beperkt, zodat eventuele inundatie tot een geringe waterdiepte zal plaatsvinden en bijgevolg ook de schade geringer zal zijn. Toch wordt voor een aantal dijkgedeelten in het Markerwaardgebied de veiligheid onvoldoende geacht.

Dit betreft de noordwestelijke dijk van Zuid-Flevoland (gebouwd als zuidelijke Markerwaarddijk: vgl hfd 4). Deze zou zonder aanleg van de Markerwaard verhoogd moeten worden, om de bevolkingsconcentraties in Flevoland voldoende veiligheid te garanderen.

Ook voldoet de kade van Marken niet aan de veiligheidseisen. Om Marken te beschermen moet het eiland aan de zuid- en noordzijde worden bedijkt.

Met de kennis van dit moment is het verleidelijk een aantal van de hier gememoreerde opvattingen uit de Nota 276 van commentaar te voorzien. Dit laat ik echter achterwege. In hoofdstuk 10, waarin de discussie over het Oostvaardersdiep staat, wordt vanzelf duidelijk wat het commentaar inhoudt.

### 9.5.3 Voorstellen

De analyse van de ruimtelijke problemen en behoeften alsmede de waterstaatkundige aspecten levert, volgens de opstellers van de Nota 276, drie richtingen voor uitwerking van plannen voor het gebied op:

1. geen inpoldering;
2. beperkte inpoldering;
3. grote inpoldering met ruime randmeren.

Op basis van de drie alternatieve denkrichtingen zijn zes varianten uitgewerkt (Figuur 12).

De zes varianten worden als volgt omschreven (o.c., p.26):

- I Geen inpoldering. Iedere inpoldering blijft (eventueel voorlopig) achterwege.
- II Inpoldering van uitsluitend de zuidwestelijke punt van het gebied van de Markerwaard, waarbij wordt aangenomen dat dit gedeelte voor de inrichting van de noordvleugel van de Randstad onmisbaar is, maar dat verdere inpoldering (voorlopig) achterwege kan blijven.
- III Inpoldering van het noordelijk deel van de Markerwaard, uitsluitend t.b.v. bijzondere bestemmingen, zoals bijvoorbeeld een groot recreatiegebied op het Enkhuizerzand (eventueel gecombineerd met bewoning), of aanleg in deze polder van de tweede nationale luchthaven.
- IV Beperkte inpoldering, waarbij de twee hiervoor genoemde delen van de Markerwaard worden gekoppeld door het aanleggen van een dijk van Enkhuizen naar Marken - in de plaats van de dijk van Enkhuizen naar het Oostvaardersdiep van variant III - en waarbij een zeer groot meer overblijft.
- V Inpoldering van, rekening houdend met de eisen die ten aanzien van de waterhuishouding moeten worden gesteld, maximale grootte, waardoor ook een maximale ruimtewinst voor een groot aantal bestemmingen en verbindingen kan worden verkregen en waarbij de breedte van de randmeren in het algemeen beperkt blijft tot de voor de waterhuishouding benodigde minimum breedte van ca 1.750 à 2.000 m.

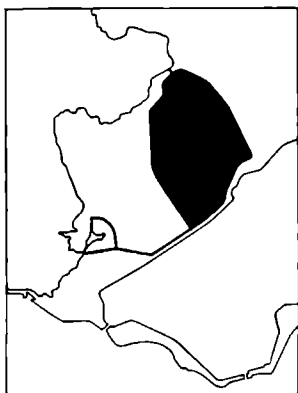
Figuur 12: Varianten Markerwaard



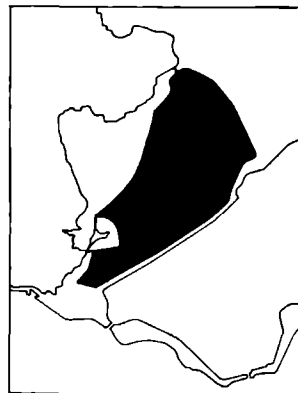
geen inpoldering



kleine inpoldering bezuiden Marken



inpoldering noordelijk deel



inpoldering met breed randmeer bezuiden Hoorn



inpoldering met randmeren van minimale breedte



inpoldering met ruime randmeren

Bron: Nota 276



- VI Inpoldering met brede randmeren tussen enkele noodzakelijk geachte oeververbindingen, waarbij de breedte van de randmeren wordt aangepast aan de uit landschappelijke en recreatieve overwegingen voortvloeiende wensen.

Ten aanzien van de keuze van de varianten is zowel in de Nota als door Klasema (S&V, april 1973) informatie verstrekt. Volgens Zuiderzeewerken kan een oneindig aantal varianten worden bedacht, maar met deze zes wordt het scala van mogelijkheden voldoende aangegeven om tot een principebeslissing te kunnen komen.

Variant 1 moet als minimum alternatief worden beschouwd. Inpoldering blijft erin achterwege, maar wel worden de voor een goede waterhuishouding nodige werken uitgevoerd.

Op het verwijt dat er geen 'nul-alternatief' is gemaakt, d.w.z. een alternatief dat ervan uitgaat dat er van nu af aan geen werken meer worden uitgevoerd, reageert Klasema als volgt:

"Dit is echter in feite geen alternatief, omdat daarmee de gehele waterhuishouding van een groot deel van Nederland, zowel in kwantitatief als in kwalitatief opzicht, op losse schroeven zou worden gezet." (S&V, 1973, p. 132).

Deze auteur meldt ook dat geen variant voor 'integrale' inpoldering is gemaakt. Hier wordt bedoeld hechting van (delen van) de polder aan het oude land, zoals in plannen van vóór de oorlog staat aangegeven (zie hfd 4). Ook hierbij zouden een groot aantal belangen, m.n. van waterhuishoudkundige aard, niet optimaal kunnen worden behartigd. Variant V geeft derhalve de maximale inpoldering aan.

De varianten II tot en met VI geven mogelijkheden waarin in verschillende mate wordt voldaan aan eisen en wensen die aan de Markerwaard kunnen worden gesteld.

De varianten II en III zijn ontleend aan een publicatie van het 'Dispuut Ruimtelijke Ordening' van de Rijksuniversiteit Utrecht (Figuur 13, Borgstein cs, 1971).

Het feitelijke voorstel van dit dispuut was de polders die nu in de varianten II en III staan beide te maken; elke polder zou immers eigen merites hebben. Dit nu vindt de Dienst ZZW inefficiënt. Twee polders vergen een relatief extra grote dijk lengte en zijn dus kostbaar. Om toch de doelstellingen van varianten II en III gezamenlijk te realiseren tegen aanvaardbare kosten voert Zuiderzeewerken variant IV op. Hiermee vervalt een beschouwing van het alternatief uit Utrecht.

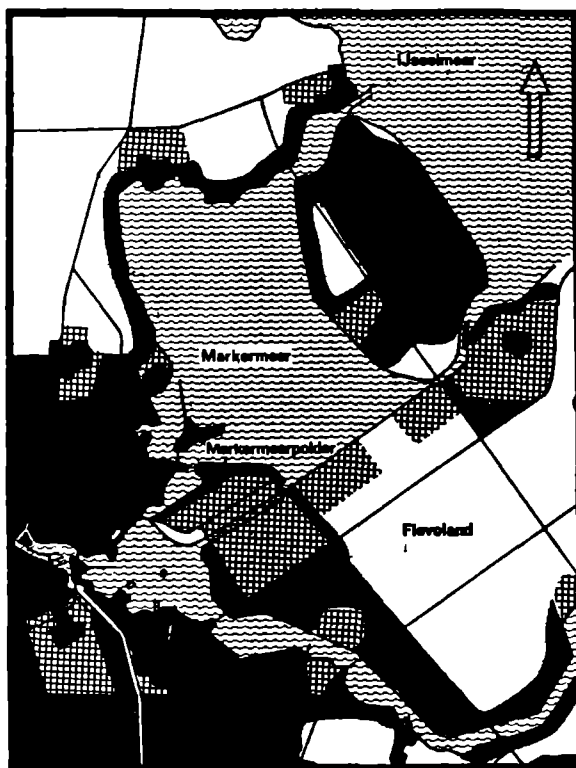
Van de varianten V en VI merkt de Dienst op dat ze in principe niet veel verschillen van variant IV. Weliswaar kunnen accenten anders worden gelegd, maar dergelijke wijzigingen zijn niet van beslissende invloed op conclusies t a.v. mogelijkheden en kosten om de polder te maken.

Om inhoudelijk de bandbreedte te leren kennen van de zes varianten haal ik hierna de kwaliteiten, zoals ZZW die ziet, van variant I enerzijds en de varianten V en VI anderzijds aan. Met een kort commentaar sluit ik de presentatie van de voorstellen uit de Nota 276 af.

#### **kwaliteiten variant I volgens Nota 276**

1. "het is, met het oog op de veiligheid, de afwatering en de inlaatmogelijkheden van de omliggende gebieden, alsmede in verband met

Figuur 13: Het alternatieve plan van E. Borgstein, Th. v. Miltenburg en W. v.d. Sluis



Bron: B. Borgstein, Th. van Miltenburg en W. van der Sluis, 'Perspectief op de Markerwaard', in Tijdschrift Kon. Nederlandse Heidemaatschappij, jrg 82, nr. 2, febr. 1971, p. 53.

de kwaliteitseisen die aan het IJsselmeerwater worden gesteld, niet mogelijk het werk van de Markerwaard te beëindigen, zonder ingrijpende aanvullende werken uit te voeren. Wanneer echter aan de (...) gestelde voorwaarden wordt voldaan zullen alle waterhuishoudkundige wensen die t.a.v. het IJsselmeerwater zijn genoemd in de door de regering aanvaarde Nota Waterhuishouding, kunnen worden vervuld."

2. "Voor de oplossing van de ruimtelijke problemen van de noordvleugel van de Randstad zal deze variant nauwelijks van enig belang zijn."

Er wordt slechts rekening gehouden met het verbeteren van de weg-infrastructuur over de noodzakelijk aan te leggen dijken. Door deze wegverbindingen zouden trajecten tussen het oosten van Nederland en Noord-Holland aanzienlijk worden bekort.

3. "Voor de grote" watersport zal een grote oppervlakte in het Markerwaardgebied beschikbaar blijven; de kleine watersport zal slechts onder gunstige omstandigheden van die watervlakte gebruik kunnen maken."

Daar komt nog bij, dat de oevers aan de zuid-, oost-, en noord-oostzijde van deze watervlakte onaantrekkelijk zijn. Voorzieningen zowel voor de watersport als voor recreatie aan het water zullen hier moeilijk kunnen worden gerealiseerd. Door de sterke golfslag en de zware ijsgang die hier kunnen optreden, zullen deze voorzieningen immers zwaar moeten worden verdedigd, hetgeen niet alleen kostbare maar ook vaak esthetisch minder aantrekkelijke oplossingen nodig zou maken.

Een onderverdeling van de overblijvende grote wateroppervlakte d.m.v. een aantal eilanden zou kunnen worden overwogen. De weinig draagkrachtige ondergrond in dit deel van het IJsselmeer maakt dat de aanleg van eilanden een veelvoud gaat kosten van die welke in het Gooimeer en IJmeer zijn ontworpen en gedeeltelijk reeds zijn uitgevoerd. De hoge kosten lijken, gezien het beperkte doel dat er mee wordt gediend, nauwelijks verantwoord."

4. "Landschappelijk zal geen schade worden toegebracht aan de oeverstrook langs Noord-Holland; Marken zal daarentegen moeten worden omgeven door een - vrij hoge - dijk op enige afstand van het eiland."

Die dijk is nodig, omdat verhogen van de bestaande kaden van Marken, "... mede in verband met het feit dat het eiland de status van beschermd dorpsgezicht heeft verkregen, uit landschappelijke overwegingen onaanvaardbaar ..." is. De dijk zou kunnen aansluiten aan het reeds in 1941 - 1942 gemaakte dijkvak in noordelijke richting en in het zuiden aan de dijk Flevoland-Nespolde. Het betreft hier overigens een dijk lengte van ongeveer 10 km. Door twee keersluizen in dit dijkvak te maken, kan de waterrecreant gelegenheid worden gegeven rond het eiland te varen (o.c., p. 27).

5. "Ecologisch en milieu-hygiënisch zal er door deze oplossing weinig veranderen t.o.v. de huidige toestand."
6. In totaal vergt deze variant 37 km dijk lengte. Als Markermeerdijk moet de bekleding van de dijk Enkhuizen-Lelystad worden aangepast. De aanwezige leidam bij Lelystad moet een dijk worden; de dwarsdammen in het Oostvaardersdiep bij Lelystad en bij het gemaal de Blocq van Kuffeler moeten worden opgeruimd en voor scheepvaart en waterhuishouding moeten bij Marken een aantal sluizen komen (stroomsluizen, schutsluis en keersluizen).

Na lezing van de informatie die behoort bij variant I is het welhaast onmogelijk de indruk te krijgen dat deze variant door de opstellers van de Nota 276 wordt aanbevolen. Eerder lijkt het tegendeel het geval: men bedenkt vele argumenten om de onwenselijkheid van deze variant te belichten. De argumenten komen overigens wederom naar voren als, in de jaren 1981 en 1982, de zogenaamde 'Markermeer-optie' politiek gewicht krijgt (hfd 11 en 12).

Bij de beschrijvingen van de kwaliteiten van de varianten ligt een opmerkelijke caesuur tussen de IIIe en de IVe variant. Immers, werd in de varianten I, II en III beweerd dat de waterhuishoudkundige werken op basis van eigen, door de regering aanvaarde merites noodzakelijk zijn, nu heten alle waterhuishoudkundige werken die niet via de inpoldering worden gerealiseerd 'aanvullend'. Hiermee wordt een voorzet verschaft om de grootst mogelijke polder als de meest gewenste te kunnen afficheren. Het wordt dan steeds duidelijker dat de opstellers van de Nota consequent naar een vooropgesteld doel toeschrijven.

### **kwaliteiten varianten V en VI**

1. Variant V toont de grootst mogelijke inpoldering (50.000 ha). Het betreft een volledig op de "... technische eisen van waterhuishouding en ruimtelijke ordening afgestemd plan, waarbij duidelijk prioriteit is verleend aan de landwinst en de mogelijke bestemmingen te land, ..."
  2. "... bij variant VI is groter gewicht toegekend aan natuur- en landschapsbescherming, aan de cultuurhistorische waarden van de oude Zuiderzeestadjes en aan de verlangens van de watersport."
  3. De mogelijkheid van een TNL is hier volledig aanwezig.
- "De varianten V en VI bieden de meeste mogelijkheden voor het realiseren van bestemmingen te land en het aanleggen van een infrastructuur die ook voor Noord-Holland een evenwichtige ontwikkeling mogelijk maakt. Daarbij zal uit ecologische, landschappelijke, recreatieve en cultuurhistorische overwegingen en mede met het oog op de watersportbelangen variant VI (met brede, gevarieerde randmeren) de voorkeur verdienen boven variant V (met smallere randmeren). Verder kan worden geconstateerd dat, wanneer na het gereedkomen van de noordoostelijke afsluiting, uitsluitend de werken, nodig voor het verkrijgen van een goede waterhuishouding, worden uitgevoerd en geen verdere inpoldering wordt gemaakt (variant I), de kosten nog bijna de helft zullen bedragen van die van een grote inpoldering met randmeren inclusief ontwatering en ontsluiting (varianten IV, V en VI)." (o.c., p. 39).

### **commentaren**

De wijze van argumenteren in de toelichting van de varianten lijkt me het meest opmerkelijke aspect van de Nota 276. Hoewel de opdracht is alternatieven voor de Markerwaard te onderzoeken, qua waterstaatkundige, planologische en financiële aandachtsvelden (opdracht Minister Drees jr), worden op voorhand alle alternatieve oplossingen uitgesloten door de nota waterhuishouding zowel als de Tweede Nota over de ruimtelijke ordening alsmede regionale ruimtelijke nota's als uitgangspunt te nemen.

Voor de ruimtelijke aspecten leunt men op onderzoeksgegevens van andere instanties. Deze resultaten worden kritiekloos overgenomen. Om zich niet onnodig kwetsbaar te maken, wordt in de sfeer van de ruimtelijke ordening over mogelijkheden, denkbaarheden en wenselijkheden geschreven. De opstellers beschouwen zaken hun eigen beleidssector betreffend echter als onomstotelijk vaststaand, als noodzakelijk.

Aangezien de waterstaatkundige 'noodzakelijkheden' als uitgangspunt 'de aanleg van de Markerwaard' hebben, is het bij voorbaat helder dat de variant I als meest ongewenste variant, en de varianten met zo groot mogelijke inpoldering (V en VI) als de meest gewenste varianten naar voren komen. Variant VI blijkt uiteindelijk de voorkeur te hebben. Dit als gevolg van secundaire afweging (o.c., bijlage 7), waarin ecologische, landschappelijke, recreatieve en cultuurhistorische overwegingen een rol hebben gespeeld. Het visserij-aspect valt overigens ook dan buiten boord.

De Nota bevat een redenering, waarin de Markerruimte weliswaar planologisch ontdekt blijkt te zijn, maar waarin het waterstaatkundig karwei zonder hinder van enige twijfel als minimaal noodzakelijk wordt bestempeld.

Aangezien de Nota 276 in een inspraakprocedure is besproken, is mijn commentaar minder van belang dan de reacties van hen die zich reeds in 1972-1973 bij de bepaling van de toekomst van de Markerruimte

betrokken voelden. Door aandacht te besteden aan deze reacties wordt het krachtenveld waarin de machtsverhoudingen zich ontwikkelen meer zichtbaar. Zie hiervoor de volgende sub-paragraaf.

#### 9.5.4 Reacties op de Nota 276

Om een indruk te geven wie er heeft gereageerd op de 'Beschouwingen over de Markerwaard' en wat er zoal naar voren werd gebracht, zullen twee ingangen worden benut.

Ten eerste beschouwing van wat de vakwereld van planologen naar voren heeft gebracht op een symposium bij welke gelegenheid aspecten van waterhuishouding, ruimtelijke ontwikkeling, milieu, recreatie en verkeer tamelijk uitvoerig zijn besproken (NIROV, 16 februari 1973, Utrecht; zie Stedebouw en Volkshuisvesting, 54e jrg, nr. 4, 1973, p. 130 t/m 164).

De tweede ingang die ik zou willen volgen is het uitvoeren van een secundaire analyse op het 'analytisch overzicht' van reacties op de Nota, zoals die bij de Zuiderzeecommissie als inspraakresultaten zijn geregistreerd en geordend (Nota 276, bijlage II, dl 2, p. 1 t/m 35). Dit maakt het mogelijk de betrokkenen bij de Markerruimte in kaart te brengen, alsmede kennis te nemen van hun opvattingen.

##### **symposium**

De discussiebijeenkomst over de Nota 276 is als volgt te karakteriseren:

- 1) de waterhuishoudkundige aspecten werden aanzienlijk verduidelijkt, zonder dat ook maar iets werd veranderd aan de stellingnamen in de Nota (Prof. J.C. van Dam);
- 2) er kwam fundamentele kritiek naar voren betreffende de wijze waarop de ruimtelijke ontwikkeling was geanalyseerd en geformuleerd, alsmede opmerkelijke kritiek betreffende de aspecten recreatie en verkeer (Prof. G.J. van den Berg, Prof. F.M. Maas, Ir. C.A. Kuysten, Prof. J. Volmuller);
- 3) de inleidingen, noch de discussie leverden een uitgesproken voorkeur op voor één van de voorgestelde varianten.

Uitwerking van deze karakterisering zou zicht bieden op tal van discussiepunten, die in de Markerruimtekwestie actueel zijn gebleven. In dit bestek kan echter niet aan alle betogen en argumentaties volledig recht gedaan worden.

##### **ad 1 waterhuishoudkundige aspecten**

De inleider Prof. J.C. van Dam blijkt het eens met wat in de Nota 276 als minimaal noodzakelijke waterhuishoudkundige werken wordt aangegeven. Dit impliceert o.a. instemming met de **opheffing** van de **waterscheiding**, conform de Nota Waterhuishouding. Dit moet echter kruisingsvrij t.o.v. het brakke IJmeer-Oostvaardersdiep worden uitgevoerd. De kosten van deze sifon zijn echter nog niet becijferd en ze zijn in geen van de varianten meegerekend (zie figuren 19 en 20). Een ander aspect betreft de **veiligheid**. Vergroting van de totale lengte waterkerende dijken houdt een vergroting van het risico van bezwijken in. Echter, dit gevaar kan praktisch worden geëlimineerd door de dijkbouw af te stemmen op waterstaatkundige omstandigheden van uitzonderlijk lage frequentie. Met name de compartimentering van het IJsselmeer door de dijk Enkhuizen-Lelystad vergroot de veiligheid van Noord-Holland en Flevoland. Dit wordt nog verbeterd wanneer de IJmeerboezem gereed zal zijn.

"Samenvattend kan worden gesteld dat inpoldering van de Markerwaard weliswaar leidt tot een grotere totale kans op overstroming, maar ook tot minder ernstige overstromingen in nieuw en in bestaand land. Wat weegt zwaarder?" (o.c., p. 135).

De aspecten afwatering en watervoorziening zijn afhankelijk van zeer veel variabelen. Volgens van Dam berust de kritiek van tegenstanders van inpoldering, als het deze aspecten betreft, veelal op misverstanden.

Uit oogpunt van afwatering zou er niettemin een lichte voorkeur voor volledige inpoldering bestaan (o.c., p. 136).

Met betrekking tot de relatie watervoorziening en verdamping poneert van Dam:

"Tegenstanders van inpoldering stellen of veronderstellen veelal dat de aanwezigheid van een grotere oppervlakte water ook betekent dat meer water beschikbaar zou zijn. Het water komt evenwel slechts beschikbaar door peilverlaging en als peilverlaging om andere redenen ontoelaatbaar of ongewenst is, is er in feite geen water beschikbaar. Integendeel, een wateroppervlak kost gedurende de kritieke periode, de zomermaanden, zelfs water en wel omdat dan de verdamping de neerslag overtreft" (o.c., p. 136).

Anderzijds voorziet de Nota 276 te grote watertekorten in de zomerperiode, aldus van Dam.

Hierop kan worden afgedongen. Ten eerste geeft een droge zomer weliswaar weinig neerslag ter plaatse, maar relatief veel aanvoer van smeltwater uit de Alpen. Hiermee is bij de voorraadvorming rekening te houden. Ten tweede moet op grond van het berekend verdampingsverlies niet te gemakkelijk tot inpoldering worden geconcludeerd, omdat deze activiteit leidt tot kwel in het Markerwaardgebied welke afgevoerd moet worden (gedurende een zomerseizoen ca 9 cm).

Op grond van het bovenstaande (waterverlies zowel zonder als met inpoldering) krijgen andere vragen een meer principieel karakter: is voorraadvorming nodig?; zo ja, is het mogelijk?; zo ja, waar moet de voorraad geborgen worden?; hoe moet de berging technisch en economisch optimaal ingericht worden?

De reikwijdte van deze vragen is echter te breed om ze hier te kunnen beantwoorden. Wel merk ik op dat deze vragen over het verband tussen watervoorziening en inpoldering steeds weer gesteld zullen worden. Met name zal blijken dat een deelcommissie uit de RARO (1980-1982) zich uitvoerig met deze kwesties bezighoudt (hfd 11 en 12).

Voor de **waterkwaliteit** is volgens van Dam vooral van belang of er voldoende reserves zijn bij calamiteiten (plotselinge verontreiniging a.g.v. onvoorziene lozingen, waaronder scheepsongevallen). De stelling is: hoe meer afzonderlijke reservoirs hoe meer reserves. Het niet inpolderen van de Markerwaard vergroot het aantal reserves niet; wel beïnvloedt het de grootte van deze ene reserve. Bij de vormgeving van het randmeer is een directe aflaatmogelijkheid van verontreinigd randmeerwater op het Noordzee-kanaal via de IJmeerboezem een essentiële voorwaarde.

Inpoldering van de Markerwaard doet het zelfreinigend vermogen van het daar nu aanwezige wateroppervlak verloren gaan, heeft van Dam als argument tegen de inpoldering vernomen. Hij vindt dit geen bezwaar, want de lozingen van afvalwater op dit gebied worden in toenemende mate voorafgaand gezuiverd. Hoewel hij meent de kwestie

van de eutrofiëring niet te kunnen beoordelen en hij erkent dat er - m.n. over de waterkwaliteit - "... nog vele punten (bestaan) voor nader onderzoek" (o.c., p. 140), resumeert hij "... dat de argumenten die uit een oogpunt van waterkwaliteit kunnen worden aangevoerd niet overwegend vóór of tegen inpoldering van de Markerwaard zijn" (o.c., p. 140).

### **interpretatie gegevens**

Waterhuishoudkundige aspecten zijn voor niet specialisten een moeilijke materie.

Vergelijking van de behandeling van de waterhuishoudkundige aspecten in de Nota 276 met de bijdrage van van Dam leert niettemin dat de Dienst der ZZW onnodig veel verhuuld laat in haar presentatie. Van Dam heeft m.n. de aspecten veiligheid en watervoorziening (in het bijzonder het verdampingsprobleem) verduidelijkt. Betreffende afwatering en waterkwaliteit blijven echter vele onduidelijkheden bestaan, andere worden zelfs opgevoerd. Verschaff van Dam weliswaar nieuwe informatie, voor de geboden varianten in de Nota 276 betekent dit weinig. Want op voorhand meldt de auteur het eens te zijn met de 'minimaal noodzakelijke' waterhuishoudkundige werken in de Nota.

De Nota 276 noch van Dam stellen de uitgangspunten van de Nota Waterhuishouding ter discussie. Derhalve zijn de aanleg van de dijk Enkhuizen-Lelystad en de aanleg van de Markerwaard uitgangspunt voor beide.

Behandeling van de waterhuishoudkundige aspecten gaat dan ook niet over de vraag of deze inpoldering behoeven, maar het probleem is slechts of zij inpoldering verhinderen. En als zij geen hindernis blijken, dan is de conclusie 'doe maar'. Een goed voorbeeld dus van het 'can implies ought'-syndroom (vgl 9.1).

Dit is opmerkelijk. Van Dam immers, toont dat met betrekking tot de opheffing van de waterscheiding, de inpoldering en haar effect bij overstroming, het eventuele gebruik van het Markerwaardgebied als voorraadbekken, de lokatie van eventuele spaarbekken(s), de zwaarwichtigheid van de eutrofiëring en de aanpak daarvan nog dermate complexe keuzeproblemen bestaan, dat mijns inziens in alle redelijkheid betwijfeld mag worden of de minimale noodzakelijkheid van diverse waterstaatkundige werken wel zo onomstotelijk vaststaat als in de Nota 276 en door van Dam wordt gesuggereerd.

In 10 5 komt naar voren op welke punten en hoe de hier gepresenteerde waterstaatkundige stellingen (moeten) worden verlaten c.q. aangepast.

In 1972-1973 lijkt de positie voor de waterstaatkundigen in de Marker-ruimte echter vooralsnog onaantastbaar. De discussie op het symposium was dan ook pas een eerste openbare gelegenheid om deze vraagstukken onder een gemengd gezelschap van vakgenoten te bespreken.

### **ad 2 planologische aspecten**

Op het symposium gaf Prof. Drs. G.J. van den Berg een kritische beschouwing van de planologische aspecten van de Nota 276.

De Nota 276 ontbeert een goede planologische grondslag. De nota steunt op de Wet van 1918 tot afsluiting en droogmaking van de Zuyderzee en op de Tweede Nota inzake de Ruimtelijke Ordening (1966). Van den Berg refereert aan Constandse (1972), die aantoonde dat de

Wet van 1918 geen houvast biedt voor de doeleindenbepaling van een IJsselmeerpolder: dergelijke doeleinden moeten van polder tot polder opnieuw worden opgespoord en vastgesteld. Aan de Tweede Nota kan men zich evenmin vastklampen, omdat nu (1973) bekend is dat deze gevolgd moet worden door een derde.

Via de bekende formule 'werk-met-werk-maken' wordt een ongewenst staaltje 'exploitatie-planning' geleverd, terwijl van een 'eersterangs rijkdienst als de Rijkswaterstaat' mag worden verwacht dat hij bijdraagt aan 'overtuigende nationale conditie-planning'. Dat gebeurt nu niet en het gevolg is in twee zinnen samen te vatten:

- "1. de laatste ruimtelijke reserves nabij het Noordzeekanaal zullen snel definitief worden opgevuld en onvervangbaar uitverkocht, en
2. de reeds tientallen jaren getemporiseerde opnemings van Noord-Nederland in het makro-urbane domein van West- en Midden- Nederland - economisch ons nationale trekpaard - wordt nog verder naar de toekomst verschoven" (o.c., p. 141).

Punt 1 is het gevolg van een eenzijdig accent op het willen ontsluiten van Noord-Holland benoorden het Noordzeekanaal en op het verbeteren van de verkeersligging van Almere en Lelystad in oost-west-richtingen.

Zou men aandacht hebben gehad voor de regionaal-economische integratie van het noorden des lands met de Randstad Holland, dan zou men zich de vraag hebben gesteld, welke bijdrage de Markerwaard hieraan kan leveren.

De Nota 276 maakt niet duidelijk waarom de laatste regionaal-ruimtelijke reserves in de omgeving van het Noordzeekanaal ontsloten en in gebruik moeten worden genomen. Wanneer dit beargumenteerd wordt op grond van het toenemend ruimtegebruik per stadsbewoner, dan zij erop gewezen dat afremming van deze groei zeer wel mogelijk en dringend nodig is. Dat zou bijvoorbeeld kunnen geschieden door zorgvuldiger om te springen met de oude stedelijke milieus. Behoud van open ruimten binnen, tussen en rondom stedelijke complexen kan dan meer afdoend gewaarborgd worden.

De overloop bevorderende calculaties van de commissie-Roelse (TK, z, 70-71, 11428) zijn uiterst eenzijdig en de Nota 276 neemt deze calculaties te volgzzaam over.

Een versneld vollopen van Hollands noorderkwartier is ook ongewenst, omdat een onmisbare overgangszone-met-bufferwerking naar het nu al bedreigde Waddengebied ondoordacht wordt opgeofferd.

De Nota draagt duidelijk de sporen van een operatie waardoor de eventuele aanleg op vrij korte termijn van een nieuwe luchthaven, als hoofdargument voor droogmaking van de Markerwaard uit het betoog is weggesneden. Uit oogpunt van dienstbeleid is dit natuurlijk verstandig; maar nog verstandiger lijkt het, dit argument planologisch te toetsen (o.c., p. 142).

Immers, "aan niemand kan worden toegestaan, dat hij zijn vuil voor het huis van zijn buurman deponiert. Ook niet aan een luchthaven ... Het lijkt nog steeds een open vraag, of deze alternatieve integraal-planologische benadering en behandeling van het Schiphol-probleem wel resulteert in een conclusie, dat onze huidige grote luchthaven binnenkort ontoereikend wordt of verplaatst moet worden."



Deze Nota toont feitelijk slechts dat het Markerwaardprobleem nog volstrekt niet rijp is voor het nemen van een besluit. De thans aangeboden variantplannen zijn planologisch als prematuur aan te merken. Van den Berg meent tenslotte dat zelfs Rijkswaterstaat een te eenzijdig-technische dienst is om zo'n complexe planologische probleemstelling alleen meester te kunnen worden. Hij beveelt dan ook aan dat de RvdWst, na de hoorzittingen over de Nota, de Minister adviseert over te gaan tot de instelling van een bijzondere Staatscommissie.

Belichtte van den Berg de algemeen planologische aspecten van de Markerruimte als opgave voor ruimtelijke ontwikkeling, latere sprekers als Maas, Kuysten en Volmuller behandelden het vraagstuk vanuit hun specialisaties, in het bijzonder natuur, recreatie en verkeer.

Maas merkt op dat beschouwing van de **milieuwaarden** in de Markerruimte eist dat aandacht wordt gegeven aan de randzones van het gebied en zelfs aan daarachter gelegen natuur- en cultuurlandschappen. Daarnaast moeten de plannen voor inpoldering getoetst worden aan uitgangspunten, welke voortkomen uit de potenties van het gebied zelf in relatie tot mogelijke behoeften vanuit een groter geheel. Bovenstaande basis brengt Maas tot 13 uitgangspunten voor planvorming in de Markerruimte. Een aantal van die uitgangspunten impliceren heldere stellingnamen in de lopende discussies. Zo meent Maas dat de historische en landschappelijke waarde van de IJsselmeerkust tussen Amsterdam en Enkhuizen het behoud eist van een situatie aan een grote binnenzee, een beeld dat eerst bij een breedte van 10 km kan blijven bestaan. Marken moet bovendien eiland blijven. De snellere doorstroming van zoetwater naar de Waddenzee, na sluiting van de dijk Enkhuizen-IJlstad, moet op gevolgen voor dat natuurgebied worden gezien. De relatieve stilte en rust in het gebied moet bewaard blijven. Een TNL is dan ook onaanvaardbaar. De aanhechting van het Oostvaardersdiep op Noord-Holland dient zo zuidelijk mogelijk te geschieden, opdat de relatie Waterland-Gouwzee zo ongeschonden mogelijk blijft.

Maas blijkt voorkeur te hebben voor een variant voor inpoldering die nog het meest lijkt op variant IV in de Nota 276 (Figuur 14). Als bestemmingen voor het gebied, denkt hij vooral aan landbouw (niet voor autarkie, maar voor compensatie), voor bossen en voor (verblijfs-) recreatie.

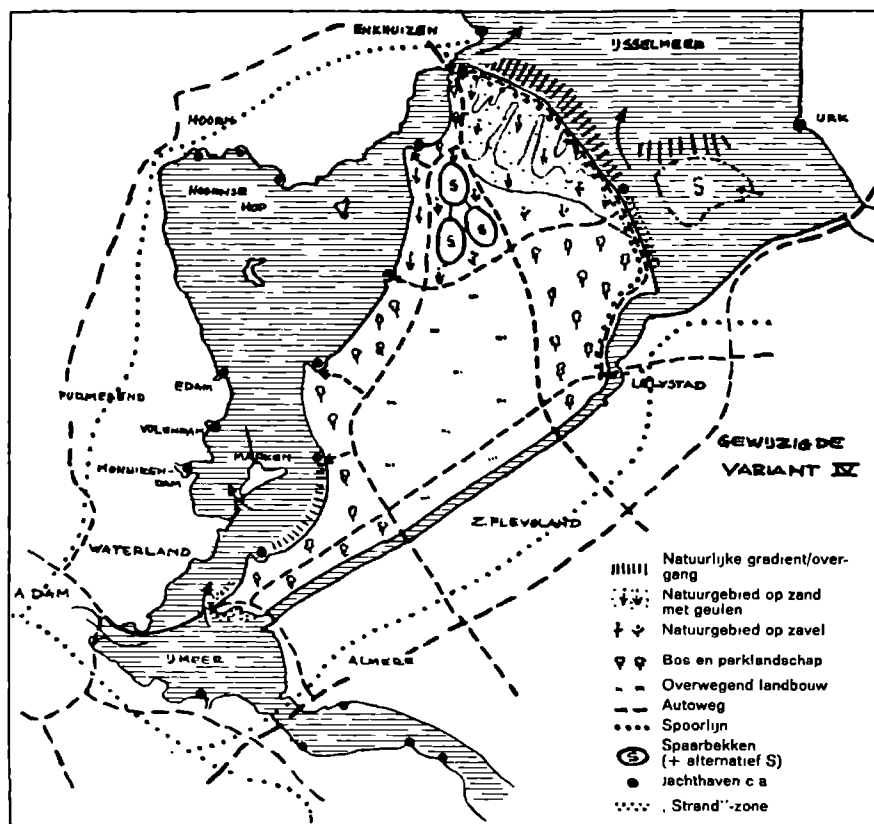
Tenslotte vraagt Maas zich af of planologische organen en diensten, in het bijzonder de RPD, betrokken zijn geweest bij het opstellen van de Nota. Na de RPD/RPC-studie over de ontwikkeling van Z-W Nederland ('het paarse boekje') had men toch ook voor de Markerruimte verschillende ontwikkelingsmogelijkheden mogen verwachten.

Kuysten (vertegenwoordiger van de ANWB) bespreekt de Nota 276 primair vanuit het aspect **recreatie**. Het leidt hem tot de schetsmatige presentatie van een nieuwe variant (Figuur 15).

Wat betreft de watersport komt Kuysten tot de volgende uitspraken:

- de westelijke randmeren bij variant V en VI zijn nog zo omvangrijk, dat zij slechts met zeer hoge kosten geschikt zijn te maken voor de kleine watersport;
- het huidig gebruik van het Markermeer als watersportgebied voor de wat grotere schepen en vooral de ontwikkeling hiervan, rechtvaardigt de wens dit meer als waterplas te behouden;

Figuur 14: Inpolderingsvariant van Ir. F.M. Maas



- de Gouwzee moet voor de kleinere watersport worden ingeric

Aangaande de 'droge' recreatie acht Kuysten de westwal tussen gerdam en Enkhuizen van zodanige cultuurhistorische en landschlijke waarde, dat deze niet moet worden ingericht voor inte dagrecreatie. Doordenkend in deze lijn zou Waterland en Marke nationaal landschapspark moeten worden, waarin extensieve v van recreatie - wandelen, fietsen, vissen, e.d. - kunnen v gepermitteerd. Daarentegen duidt de spontane recreatieve ontv ling langs de Flevolanddijk tussen Muiderberg en Lelystad o reële behoefte. Een ingepolderd Enkhuizerzand zou een der dagrecreatieve behoefte kunnen vervullen. Dit gebied kan ook v benut voor verblijfsrecreatie. Een dijk om Marken moet ernstig overwogen worden en 'een Brabantse weg' - verlenging R27 Almere en Purmerend - dient achterwege te blijven, omdat h karakter van Marken en de Gouwzee te ernstig verstoort.

Volmuller tenslotte behandelt het **verkeers**aspect. In de zes var weegt de verkeerskundige problematiek niet zwaar; er is ook geavanceerde aanpak gevolgd. Op grond van generaliserende, geografisch georiënteerde beschouwingen over een geïsoleerde |

Figuur 15: Inpolderingsvariant van Ir. C.A. Kuysten (ANWB)



van het Noorderkwartier, over verkeersdruk, over een waardevolle brugfunctie en over verbindingsmogelijkheden van voldoende capaciteit komt men tot vage indicaties die echter in het totale betoog nauwelijks gewicht in de schaal leggen en al helemaal niet in de conclusies. Er mag dan ook beslist geen besluit over de Markerwaard worden genomen vooraleer er diepgaander verkeerskundige studies zijn gemaakt. Volmuller brengt zelf, bij afwezigheid van de gewenste verkeersstudies, twee kenniselementen uit de verkeerskunde in: 1) de overgrote meerderheid van het interstedelijk verkeer speelt zich af binnen een afstand van 30 km en 2) alleen grote bevolkingsconcentraties produceren vervoersvraag van importantie om ernstig mee te rekenen bij het bepalen van verkeersvoorzieningen. Op grond van deze kennis mag, zelfs tot in de verre toekomst, niet worden verwacht dat de Markerwaard een reële omvangrijke behoefte aan interregionale doorgaande verbindingen moet kunnen vervullen. Voor de interne ontsluiting van het gebied zijn er geen problemen te

verwachten. Variant IV is met maar twee aansluitingspunten op Noord-Holland de minst verkieslijke, volgens Volmuller. Over rail-infrastructuur wordt amper gerept, behalve dan over de lijn Lelystad-Muiderberg (Flevo-spoorlijn). Volmuller acht het echter gewenst een studie te doen naar de wenselijkheid van een railverbinding tussen Amsterdam-Noord via de Nespolder naar Almere, hetgeen het spoorverkeer tussen Purmerend en Amsterdam kan beïnvloeden. Voor het waterverkeer laten alle varianten acceptabele oplossingen toe.

### **ad 3 varianten**

Tracht men de bijdragen vanuit de planologische optiek te bundelen, dan lijkt me slechts de gevolgtrekking mogelijk dat een vernietigend oordeel wordt geveld over de Nota 276. Het enige verschil is de mate waarin de deelnemers willen meedenken over de geboden varianten. Voor zo ver dit geschiedt, komt echter geen consensus over een variant naar voren.

Van Dam spreekt als enige een voorkeur uit, namelijk voor Variant IV. Uit verkeersoogpunt zou dit echter de minst verkieslijke mogelijkheid zijn. Van de aangedragen alternatieve varianten (Maas en Kuysten) kan nu al worden opgemerkt dat zij in de verdere discussie over de Markerruimte-casus een rol blijven spelen. De variant van Maas wordt later geadopteerd door de watersport-organisatie HISWA, terwijl de ANWB de variant van Kuysten expliciet als mogelijk gewenste ontwikkeling presenteert.

De kritiek van van den Berg wordt in opmerkelijke mate later (1974-1985) teruggevonden in betogen van de milieu- en werkgroepen met betrekking tot de Markerruimte.

### **discussie**

Het karakter van de discussie is nog vermeldenswaard. Kennelijk was de organisatie (NIROV met als forumleider de voorzitter van het Genootschap Flevo) bevreesd dat de discussie zou kunnen ontaarden (vgl 9.2). Discussiebijdragen moesten vóór de aanvang van het symposium schriftelijk zijn aangereikt. Het toenmalig Eerste Kamer-lid van Hulten, eerder geciteerd actief deelnemer aan discussies over de Markerruimte, maakte expliciet bezwaar tegen deze gang van zaken en bleef weg.

Ondanks de formele organisatie waren er echter veel deelnemers aan het debat. Twee participanten, namelijk J.C.J. Lammers als wethouder Pw/ SO namens de gemeente Amsterdam optredend en R. Heeck, als vertegenwoordiger van de VBIJ, werd een meer algemene interventie toegestaan.

Dhr. Lammers refereert aan de inleiding van van den Berg en stelt dat terugdringing van het ruimtegebruik per stadsbewoner 'met name voor de 19e eeuwse stadsgedeelten een onmogelijke zaak' is. Mede daarom is Amsterdam voor de Markerwaard en heeft de gemeente voorkeur voor variant VI, de variant met brede randmeren. De bedijking om Marken zou vermeden moeten worden. Voorts pleit Amsterdam voor een luchthaven in de Markerwaard, omdat de burgerluchtvaart voor Amsterdam van essentiële betekenis is.

De VBIJ formuleerde enige beginselen voor collectieve besluitvorming. Toepassing ervan op de Markerruimte leidde tot de volgende suggesties: 1) stop bouw dijk Enkhuizen-Lelystad; 2) start eventueel aanleg

Oostvaardersdiep; 3) als Markerwaard moet voor de aanleg van de TNL dan ook kosten inpoldering in TNL-project doorberekenen: herberekening van het 'kostenplaatje' is nodig; 4) wat betreft geluidhinder wordt het stilste gebied gezocht omdat er daar nog aardig wat geluid (tot het toegelaten maximum) bij kan: opvullen van de norm is daardoor echter ongewenst als tientallen procenten van de bevolking gehinderd worden.

De VBIJ denkt derhalve niet mee met de voorgelegde varianten.

Andere deelnemers reageren op uiteenlopende wijze op de Nota 276. Zonder al deze reacties te behandelen wijs ik op de volgende kritiekpunten:

- cijfers en argumenten betreffende waterhuishouding zijn oncontroleerbaar; men moet discussiëren met geblinddoekte ogen;
- behoefte aan goed zoet water wordt onvoldoende uitgedrukt en gewogen;
- niet technische mogelijkheden, maar wenselijkheden moeten uitgangspunt zijn voor planvorming; verkeer en zijn ontwikkeling is wel degelijk te sturen;
- promotie van een 24-uurs operationele luchthaven is onjuist: het luchtverkeer vraagt om drastische rationalisatie en sanering; daarnaast moet het railvervoer in Europa verbeterd worden;
- watersport en visserij zijn onterecht de grootste verliezers in de Nota; onderscheid tussen grote en kleine watersport berust op een verkeerde voorstelling van zaken;
- dalende bevolkingsprognoses moeten betekenis krijgen voor overloop en inpolderingen.

Daarnaast kwamen de volgende gezichtspunten ter ondersteuning van inpoldering naar voren:

- de 2e Nota R.O. bevat wel degelijk nog relevante punten: opvangfunctie van polders nu afwijken is onjuist;
- voorkeuren voor varianten levert dit toch al slecht gestemde orkest der discussianten niet op. Eén uitzondering daargelaten: Marken pleit voor variant V, omdat de gemeente wil bouwen voor de lokale vraag en de oude kern wil rehabiliteren; bovendien vreest men nog immer het water.

#### **inspraak bij Zuiderzeecommissie: de betrokkenen in kaart**

Via de inspraakreacties op de Nota 276 is het mogelijk zich een beeld te vormen van het aantal en de variëteit van de betrokkenen bij de ontwikkeling van de Markerruimte voor het jaar 1973. Dit beeld is van belang om door vergelijking op latere momenten in de periode tot 1985 ontwikkelingen onder de betrokkenen op het spoor te komen. Die ontwikkelingen zijn indrukwekkend als men bedenkt dat "uit een in 1972 door NIPO gehouden enquête bleek, dat 23% van het Nederlandse volk in de veronderstelling leefde dat de Markerwaardpolder al was aangelegd" (van der Zwaag, 1980, p. 11).

---

\* RvdWst/ZZC, 1976, dl 2, bijlage II.

Op basis van een lijst van inspraakreacties op de Nota 276<sup>9</sup> heb ik de insprekers ingedeeld in drie categorieën: (semi-)overheidsinstellingen, groepen en particuliere instellingen én privé-personen. Tevens heb ik onderzocht welk standpunt elke betrokkene presenteerde inzake de eventuele inpoldering, vergezeld bovendien van de essentie van zijn argumentatie<sup>9</sup>.

Uit dit materiaal ontstaat een overzicht van de betrokkenen bij de Markerruimte in 1973. Op basis hiervan maak ik de volgende opmerkingen.

Alle insprekende individuen, groepen en instellingen worden in deze studie tot "betrokkenen" bij de besluitvorming over de Markerruimte gerekend (z.o. 1.2.1).

Volgens de ZZC valt het aantal reacties tegen. De commissie had 81 'instanties' gevraagd te reageren. Slechts 65 instanties reageerden, waaronder mogelijk zij die niet uitgenodigd waren.

De ZZC schrijft 101 'verschillende brieven' te hebben ontvangen. Toch zijn er in de door haar verstrekte lijst 104 reacties geregistreerd. Bovendien is de reactie van de Verenigde Waterleidingbedrijven (VEWIN) niet geregistreerd, zo constateerde ik, zodat er in feite 105 reacties waren.

In Tabel 9 zijn de inspraakreacties op de Nota 276 zowel in absolute als in relatieve cijfers samengevat.

De relatieve cijfers zijn daarnaast berekend zonder de categorie insprekende 'privé-personen'. De reden hiervoor is dat anders de particulieren wel bijzonder veel gewicht in het totaal krijgen. Met name geldt dit als zij worden vergeleken met de expliciet en impliciet bestaande achterban van insprekende groepen en particuliere instellingen (vgl bijvoorbeeld de 5167 handtekeningen bij de reactie van de VBIJ). Meer impliciet geldt de hier gemaakte opmerking voor de in de inspraakreactie anonieme, maar niettemin reëel bestaande achterban van instellingen als ANWB, Hengelaarsbonden, Land- en Tuinbouwbonden en dergelijke.

Deze uitleg van de kwantiteiten achter inspraakreacties maakt duidelijk dat velen, hoewel niet exact is vast te stellen hoevele, betrokken zijn bij de bepaling van de toekomst van de Markerruimte. In dit licht, en te meer daar er geen vergelijkingsmateriaal wordt verschaft, is de uitspraak van de ZZC dat het aantal reacties tegenvalt niet goed te begrijpen.

Wellicht vindt men het opmerkelijk dat bijna een derde der inspraakreacties afkomstig is van (semi-)overheidsinstellingen. Provinciale en gemeentelijke overheden alleen maken zelfs 27% van alle institutionele insprekers (I en II) uit. Er moet dan echter wel bedacht worden dat met betrekking tot inpolderingen in 1973 voor het eerst een publieke inspraakprocedure werd geëntameerd en dat na de hoorzittingen en advisering van de RvdWst de regering in beginsel snel tot een definitief besluit zou kunnen komen. De PKB-procedure, met vooroverleg, inspraak, én bestuurlijk overleg alvorens definitief te beslissen, bestond nog niet, zodat de lagere overheden vooral de inspraakdans bij de RvdWst niet wilden missen. Overigens heeft uiteindelijk de PKB-procedure in de tweede helft van de jaren zeventig getoond dat lagere overheden steeds weer 25 of meer procent van de institutionele

---

<sup>9</sup> Bron standpunten: nadere analyse rapport RvdWst/ZZC, dl 2, bijlage 2, m.n. XIII en zo nodig II t/m XII.

Tabel 9: Categorisering en standpuntverdeling inspraak Nota 276					
Inspraak op nota 276 maart-mei 1973	pro-Markw	anti-Markw	onbekend	tot.	%
I (semi-)overheidsinstellingen	19	8	1	28	27
II groepen & part. instellingen	15	18	5	38	36
III privé-personen	2	33	4	39	37
Totaal	36	59	10	105	
%	34	56	10		100%

I (semi-)overheidsinstellingen	19	8	1	28	42
II groepen & part. instellingen	15	18	5	38	58
Totaal	34	26	6	66	
%	52	39	9		100%

insprekers vormen (CPI, cahier nr. 8, p. 40).

Naast de kwantitatieve aspecten verdienen ook enige kwalitatieve kanten van de inspraak bij de RvdWst/ZZC aandacht.

Reeds in 1973 blijkt er een grote pluriformiteit in de belangen, welke kennelijk relevant zijn voor de toekomstige ontwikkeling van de Markterruimte. Landbouwers, tuinders, handelsorganisaties uit de agrarische sector, houtproducenten, water- en oeverrecreanten, natuurbeschermers, milieuverdedigers, vissers, behartigers van scheepvaartbelangen, drinkwater- en elektriciteitsproducenten delen hun mening over (aspecten van) de Nota 276 mee en laten zich soms horen door de ZZC.

Gegeven de taak van politieke partijen - met name belangenaggregatie - valt het op dat lokale fracties of afdelingen van bepaalde partijen als afzonderlijke groep meedoen aan de inspraakronde. Locale en regionale overheden hebben eveneens belangenaggregatie als voorname politieke en bestuurlijke taak. In de uitoefening van deze taak blijken zij uiteenlopende belangen te laten prevaleren, zodat in de inspraakreacties van de lagere overheden geen consensus ten aanzien van de eventuele inpoldering kan worden aangetroffen. Diverse overheden blijken ook intern verdeeld. Zo sturen B&W van Broek in

Waterland een reactie die slechts door de grootst mogelijke minderheid in de gemeenteraad wordt gesteund.

Opmerkelijk is ook de inbreng van de hoogheemraad- en waterschappen. Op grond van de gegevens in de Nota 276 blijken zij vooralsnog niet overtuigd te zijn van de noodzaak noch van de uitvoeringswijze van de voorgestelde waterhuishoudkundige werken.

De hoogheemraadschappen kiezen verdeeld: voor of tegen inpoldering. Hun argumentatie is echter gelijklopend en in alle gevallen leggen zij de verantwoordelijkheid - met name de financiële - voor aanvullende passende maatregelen aangaande de watervoorziening bij het Rijk. Zowel baggeraars, meer algemeen de vertegenwoordigers van grond-, weg en waterbouw als de representanten van de burgerluchtvaart, hebben zich niet expliciet laten horen. Voelen zij zich voldoende vertegenwoordigd door de diverse Kamers van Koophandel? Of achten zij hun stem reeds genoeg aanwezig in de ZZC? Er is in die commissie immers een vertegenwoordiger van de Nederlandse Werkgevers Bonden, een bedrijfsleider van de Lelystadse Betoncentrale alsook een vertegenwoordiger van de werknemers in de Hout- en bouwnijverheid, namens de landelijke vakcentrales.

Wanneer het aangevoerde belang concreet is, bijvoorbeeld bos voor houtproductie of behoud zoetwatervisserij, dan is de inbreng van de inspreker daarmee veelal consistent. Toch kan dat belang op gevarieerde wijze worden aangereikt. Zo lijkt het Landbouwschap zich als een vanzelfsprekende voorstander van inpoldering te willen affichereren. Het Landbouwschap argumenteert niet pro-Markerwaard, maar tracht vooral anti-inpolderingsgeluiden uit agrarische kringen te ontzenuwen.

De behartigers van het scheepvaartbelang maken geen keus uit de voorgelegde varianten. Zij formuleren slechts claims betreffende de scheepvaart die onder alle omstandigheden moeten worden vervuld. Een dergelijke opstelling kiezen ook de elektriciteitsproducenten: wat ook gekozen wordt, het is accoord mits ermee rekening wordt gehouden dat ook polders electriciteit behoeven en dat centrales voor de productie van electriciteit niet verstoken kunnen zijn van koelwater.

Wanneer de insprekende instantie vooral collectieve belangen behartigt wenst te zien, komt de ruimtelijke ordening het meest pregnant naar voren. Met name lokale en regionale overheden laten zich vooral door het belang van een adequate ruimtelijke ordening leiden. Vele vinden juist daarom de Markerwaard nodig, in elk geval gewenst (bijvoorbeeld Amsterdam, Openbaar Lichaam ZIJP, Noord-Holland (Noord)). Andere institutionele sprekers brengen naar voren dat het ruimtelijke aspect vergt dat nu niet gekozen wordt; immers, de Derde Nota over de Ruimtelijke Ordening is in de maak en de Nota 276 is gebaseerd op de verouderde Tweede Nota. Bovendien vertrekt ZZW vanuit een veel te beperkte ruimtelijke probleemstelling. Aldus bijvoorbeeld B&W van Zeevang, B&W van Edam, GS van Gelderland, PvdA district West-Friesland, Ned. Ver. van Kustzeilers, Stichting Natuur en Milieu, VBIJ, Werkgroep Geluidhinder 't Gooi, provinciaal en West-Fries opbouworgaan.

Tenslotte valt op, dat slechts weinig sprekers de dijk Enkhuizen-Lelystad als een nog niet voldongen feit zien. Slechts de Ned. Ver. van Kustzeilers en de VBIJ lijken in de dijkkwesitie nog een gat te zien. Sommige melden zelfs dat zij dit werk uitdrukkelijk aanvaarden (NJJN afd. Purmerend, Progressieve Werkgroep Nibbixwoud).



### **samenvatting reacties op de Nota 276**

In kwantitatief opzicht was de participatie aan de inspraakprocedure minder teleurstellend dan de ZZC het doet voorkomen. In vergelijking tot de deelname aan de actief georganiseerde inspraak bij latere PKB's (1973-1983) scoort de Nota 276-procedure hoger dan tenminste 5 (van de totaal 20 gehouden) PKB-procedures.

Bezie men de institutionele insprekers, dan is de score van de onderhavige procedure eveneens gelegen tussen de 14e en 15e plaats (CPI, nr. 8, 1983, p. 40). Wanneer wordt bedacht dat de condities voor de inspraak bij de Nota 276 verre van optimaal waren, zeker niet in vergelijking met de latere PKB-procedures, dan is de stelling aanvaardbaar dat de Nota 276-procedure eerder tamelijk succesvol dan teleurstellend kan worden genoemd. Kwalitatief heeft een scala van belangen van zich doen spreken. De belangenstrijd in de Markerruimte is zeker niet louter een concurrentie van boeren en vissers. Naast concrete directe belangen, blijken ook indirecte collectieve belangen hun spreekbuizen te hebben. De Markerruimte is planologisch ontdekt.

Kwalitatief is de kritiek op de nota fundamenteel georiënteerd en als zodanig verstrekkend (planologische aspecten) danwel verhelderend, maar nog niet overtuigend (waterstaatkundige aspecten). De door deskundigen op het symposium geformuleerde kritiek is in volle variëteit terug te vinden in de inspraakreacties en gegeven die veelzijdigheid een bron voor aanhoudend debat.

Er blijken ten aanzien van de zogenaamde 'minimaal noodzakelijke waterhuishoudkundige werken' nog zoveel praktische kwesties geopend te kunnen worden, dat het publieke debat over de waterhuishoudkundige aspecten van de Nota 276 de ondermijning van de waterstaatkundige stellingen heeft ingezet. Het gezag van de civiel-ingenieurs van de Dienst ZZW bleek niet voldoende hecht meer om een discussie over deze zaken te kunnen vermijden. Het professionele gezag van de deskundigen blijkt niet langer de enige bron voor machtsvorming. Ook argumenten zijn oriëntatiemiddelen geworden die een functionaris moet benutten om macht te verwerven dan wel om zijn machtspositie te handhaven. Naarmate echter uitleg en argumentatie eerder meer dan minder discussie oproepen, kalft de machtspositie van de deskundige af en wordt het strategisch vermogen van de instelling waartoe hij behoort, stilaan uitgehold.

De forse en fundamentele kritiek op de planologische paragraaf en de vraag of andere diensten dan die der Zuiderzeewerken hierbij betrokken zijn geweest, heeft de voortzetting van het machtsoverwicht van genoemde dienst verhinderd. Via mondelinge informatie is bekend dat de Dienst Zuiderzeewerken de Nota 'Beschouwingen over de Markerwaard' geheel zelfstandig, als de bij uitstek bevoegde dienst, wenste te maken. De opdracht van Minister Drees jr. tot overleg werd dus intra- en interdepartementaal minimaal uitgelegd (Koekebakker, toenmalig planoloog Dienst ZZW). De planologische kritiek op de Nota 276 nu maakte de Dienst ZZW incompetent voor dit facetbeleid in de Markerruimte. Dit heeft na de hoorzittingen geleid tot machtsverlies bij de Dienst ZZW ten gunste van een andere direct bij de Zuiderzeewerken betrokken rijksinstantie, de RIJP (zie hfd 10). Een eerste beweging derhalve in de zich permanent ontwikkelende machtsbalans.

### 9.5.5 Aankondiging PKB-Markerwaard.

In de samenvatting van de reacties op de Nota 276 en in de daaraan verbonden interpretatie van enige vermindering van het machtsverwicht van de ingenieurs van de Dienst ZZW komt tot uiting, dat vooral de ruimtelijke aspecten en de kritiek op de behandeling daarvan hefboom zijn geweest voor een zekere beweging in de ambtelijke machtsposities.

Deze op zich nog slechts lichte trilling in de immer labiele machtsbalans lijkt in gang gezet door de verscheidenheid aan belangen onder met name de institutionele insprekers. Deze verscheidenheid aan belangen drukt immers niet alleen een tamelijk grote hoeveelheid pressie- en actiegroepen met hun achterban uit, maar ook uiteenlopende ruimteclaims, met betrekking tot land- hetzij waterareaal.

Me dunkt nu, dat de hoeveelheid betrokkenen alsmede hun belangen-pluriformiteit ten aanzien van toekomstig ruimtegebruik en ruimtebeslag een voldoende verzameling van machtsbronnen heeft gevormd om het kabinet ervan bewust te maken inzake de Markerruimte eerst na een brede planologische afweging definitief te kunnen beslissen.

Bewustwording van de wenselijkheid de eventuele inpoldering als een kernvraagstuk van het ruimtelijk beleid te zien betekent nog niet dat de procedure die tot finale besluiten kan leiden, direct voor de hand ligt (zie 9.3).

De onduidelijkheid betreft medio 1973 niet meer de PKB-procedure, maar vooral het al dan niet samen laten vallen van de besluitvorming over de Markerwaard en de TNL.

Het is moeilijk exact te bepalen wanneer en door wie nu precies op deze punten is beslist. De mij bekende feiten in deze zijn de volgende.

In juli 1973 blijkt dat de Minister van V&W van plan is ten minste over de TNL-kwestie per PKB procedure te beslissen (antwoord op vragen van TK, 5.7.1973). In de begroting van V&W voor 1974 wordt deze werkwijze opnieuw aangeduid (TK, z 1973-1974, nr. 12600, hfd XII, nr. 2, p. 17).

Officieel en vooral meer gedetailleerd is de PKB-aankondiging voor de TNL te vinden in de aanbiedingsbrief van het rapport van de Stuurgroep 'Tweede Nationale Luchthaven' (Cie-Segers) aan de Tweede Kamer (TK, z 1973-1974, 12768, 26.7.1974). De detaillering van de werkwijze steunt in aanzienlijke mate op het rapport van de Adviescommissie TNL (Cie-Den Toom) van 4.12.1973 (Staatscourant 14.1.1974). Saillant in deze aanbiedingsbrief is de volgende zin:

"Met betrekking tot de vestigingsplaats in de Markerwaard wens ik (= Minister van V&W, H.G.) uitdrukkelijk op te merken dat met de publicatie van dit rapport de Regering op geen enkele wijze prejudicieert op de beslissing over de eventuele inpoldering van de Markerwaard" (o.c., p. 1).

De aanbieding van het rapport van de Cie-Segers valt in een periode dat vele andere PKB's worden aangekondigd.

Het precieze moment van aankondiging dat ook over de Markerwaard per PKB-procedure zal worden beslist is mij echter niet bekend. Feit is dat de toenmalige Minister van VRO, J.P.A. Gruyters, op 19.7.1974 een brief naar de VBIJ heeft gezonden, waarin wordt gesteld dat

"... de regering inmiddels heeft besloten, dat de besluitvorming hierover zal moeten plaatsvinden overeenkomstig de procedure van planologische kernbeslissingen."

Feit is ook dat omtrent die datum het Ministerie van VRO een persbericht laat uitgaan, waarin 23 PKB's worden aangekondigd (w.o. de Markerwaard en de TNL).

Over de totstandkoming van het lijstje PKB's alsmede over de besluitvorming in het kabinet is veel minder bekend. De ministerraad zou daarover niet op genuanceerde en zorgvuldig afgewogen wijze een besluit hebben genomen. In een actie die bijna het karakter van een overval had, zou vanuit VRO dit lijstje PKB's zijn geparacheerd in het kabinet en aldaar, tegen de wens van V&W in, tot beleid zijn geworden.

Wellicht dat op het waarheidsgehalte van deze gebeurtenis in het kabinet den Uyl afgedongen kan worden, toch neemt dit niet weg dat de aankondiging van de 23 PKB's zich, zeker toendertijd, liet interpreteren als een grootscheepse uitbreiding van de invloed van de ruimtelijke planners op de beleidsvoering van diverse sectordepartementen met name van Verkeer en Waterstaat. Opnieuw derhalve een aanwijzing dat de waterstaatspecialisten bij de overheid meer afhankelijk worden van andere betrokkenen. Hun machtsmonopolie met betrekking tot het IJsselmeer begint dan aan betekenis in te boeten. Zoals in paragraaf 4 van dit hoofdstuk staat aangegeven, heeft de manifestatie van steeds meer betrokkenen bij de Markerruimte, en daarmee verbonden, de toename van de complexiteit van de verhoudingen, in deze periode niet geleid tot wijziging van het uitvoeringsschema van de lopende waterstaatkundige werken. De aankondiging van de PKB's Markerwaard en TNL is dan ook vooralsnog slechts een formalisering van de eerder al vaststaande planologische ontdekking van de Markerruimte.

In het volgende hoofdstuk zal gedemonstreerd worden dat ontdekking en formalisering van de Markerruimte als planologisch object nog niet impliceert, dat in de voorbereiding van het 'beleidsvoornemen van de regering' door alle betrokkenen planologisch wordt gedacht en gehandeld. Daarmee komt de strijd om de probleemstelling centraal te staan in wederzijdse bindingen tussen de betrokkenen.

### PKB-MARKERRUIMTE: VOORBEREIDING BELEIDSVOORNEMEN (1974-1980)

#### 10.1 INLEIDING

Formeel is de procedure van voorbereiding van een planologische kernbeslissing vooral een ambtelijk proces tot het moment waarop het kabinet een eerste besluit neemt, dat als beleidsvoornemen wordt gepubliceerd.

Dit proces is complex. Er is intra- en vooral interdepartementaal vooroverleg. Vanuit de ministeries wordt bestuurlijk vooroverleg georganiseerd met lagere publiekrechtelijke lichamen. De regering wordt geadviseerd door een of meerdere ambtelijke dan wel gemengde adviescommissies. De ambtelijke vrijheid van handelen lijkt in deze fase van de PKB-procedure groot te kunnen zijn. Echter, de 'vierde macht' wordt beperkt doordat de veelheid van betrokken ambtelijke instanties de snelle vorming van overeenstemming bemoeilijkt. Ook het verschijnsel van de 'vijfde macht', de relatie tussen ambtelijke diensten en de bij hun taak passende belangengroepen, beperkt de reikwijdte van de beleidsvrijheid van de vierde macht.

In dit hoofdstuk wil ik opnieuw materiaal aandragen dat een zinvolle interpretatie van de ontwikkeling van de machtsverhoudingen in de totale beschouwde periode kan ondersteunen.

Naar mijn mening wordt de periode juli 1974 - 20 juni 1980 vooral gekenmerkt door een strijd om de probleemstelling, welke grondslag moet zijn voor het te formuleren beleid voor de Markerruimte. Deze strijd woedt zowel onder ambtelijke organisaties als tussen segmenten van de vijfde macht, waarbij toegang tot en gebruik van machtsbronnen als daar zijn oriëntatie- en organisatiemiddelen van wezenlijk belang zijn.

Om een helder licht op deze argumentatiestrijd te kunnen werpen, heb ik - telkens op basis van een hypothese - twee deelonderzoeken gedaan.

(1) Vooral de reacties op de Nota 'Beschouwingen over de Markerwaard' leerden dat de formulering van de problematiek waarvoor de Markerwaard de oplossing zou moeten geven sterk kan verschillen.

Het leek me daarom van belang duidelijkheid te krijgen over het karakter van het onderzoek, dat aan het vaststellen van het beleidsvoornemen voorafging.

De informatie hiervoor kan worden aangetroffen in diverse onderzoeksrapporten: bijvoorbeeld het door de Zuiderzeecommissie verzamelde onderzoeksmateriaal in het kader van de advisering over de Nota 276. Ook apart gepubliceerde onderzoeksverslagen zijn relevant, bijvoorbeeld het RIJP-rapport 'Verkenningen Markerwaard' (1975). Verder zijn in de periode na de vaststelling van het beleidsvoornemen tot de publicatie van het RARO-advies (juni 1980 - april 1982) tal van onderzoeksverslagen publiek geworden welke in de fase van voorbereiding van het beleidsvoornemen in de pijplijn zaten en daarom voor de bepaling van de aard van het onderzoek mede in beschouwing moeten worden genomen.

De veronderstelling in dit deel-onderzoek is dat kennis van wat wel en niet wordt onderzocht en hoe dat geschiedt, gerelateerd aan uit-

spraken en eisen van betrokkenen in de Markerruimte, licht kan werpen op de machtsverhoudingen in een bepaalde periode.

(2) De belichting van de machtsverhoudingen lijkt daarenboven verscherpt te kunnen worden door aandacht voor wie toegang heeft tot onderzoeksmiddelen en wie beslist over publicatie van onderzoeksresultaten. De grondgedachte is hierbij, als de perceptie juist is dat de periode 1974/80 vooral een tijd is waarin de argumentaties in en tussen belangengroepen worden opgebouwd, dat dan toegang tot kennisverwerving en het openbaar maken van kennis wezenlijke machtsbronnen zijn. Wie deze machtsmiddelen beheerst, heeft grote kans om de formele beslissers te kunnen beïnvloeden, inhoudelijk en op het juiste moment.

De deelonderzoeken (1) en (2) geven enige indicaties voor feitelijk uitgeoefende macht of invloed van de betrokken personen of instanties.

Het geheel demonstreert dat onderzoek niet alleen ten behoeve van het beleid plaatsvindt, maar dat onderzoek en beleidsvorming uiterst verstrengeld zijn.

In hoofdstuk 9 is zichtbaar gemaakt dat ten minste twee beleidsvelden, dat van de waterstaatkundige aspecten en van de ontwikkeling van de burgerluchtvaart, weliswaar sterke samenhang met de kwestie van de Markerruimte vertonen, maar niettemin door de beleidsvoerders zo ver mogelijk van de PKB-Markerruimte worden gehouden. In de periode 1974-1980 nu zijn ten aanzien van zowel de waterhuishouding als de burgerluchtvaart opmerkelijke wijzigingen opgetreden in de richting waarin men de sectorale problemen denkt op te lossen. Dit heeft verstrekkende gevolgen voor de pressie op eventuele aanleg van de Markerwaard. Aandacht is daarom gewenst voor de argumentatiestrijd over de 'minimaal noodzakelijke waterhuishoudkundige werken', in het bijzonder de mogelijke start van de Oostvaardersdiepdijk. Daarnaast lijken de ontwikkelingen in de burgerluchtvaart een op aanleg van de Tweede Nationale Luchthaven gerichte claim niet te rechtvaardigen. Vandaar dat het niet beslist noodzakelijk is om de PKB-Markerruimte en de PKB-TNL gezamenlijk te behandelen. Definitieve ontkoppeling van deze procedures is het gevolg. Deze procedurele ontwarring heeft nochtans gevolgen voor de inhoudelijke beoordeling. Het wegvallen van de noodzaak het burgerluchtvaartareaal spoedig sterk te vergroten doet de Markerwaard-promotie geen goed.

Deze inleidende beschouwingen leiden tot de volgende opzet van dit hoofdstuk:

- chronologie van de voornaamste formele gebeurtenissen (10.2)
- onderzoek Markerruimte : oriëntatie en legitimatie (10.3)
- beheersing onderzoeksmiddelen (10.4)
- historie Oostvaardersdijk: afscheid machtsmonopolie waterstaatkundigen (10.5)
- definitieve ontkoppeling PKB-Markerwaard en PKB-TNL (10.6)

## 10.2 CHRONOLOGIE VAN DE VOORNAAMSTE FORMELE GEBEURTENISSEN

Alvorens de analytische beschrijving te beginnen, is het nuttig de voornaamste gebeurtenissen te memoreren die samenhangen met de procedures van planologische kernbeslissingen van Markerruimte en TNL in de periode 1974-1980.

Na de aankondiging van de PKB-onderwerpen, juli 1974, blijft informatie over hoe de procedures zullen worden ingericht lange tijd uit. Dit gebeurt eerst bij de aanbieding van het advies van de RvdWst over de Nota 276 ('Markerwaard, het maken waard?') aan de Tweede Kamer (TK z 76-77, 14164, nr. 1, 13.10.1976).

Met betrekking tot het al dan niet inpolderen van de Markerwaard zal de zogenaamde aanvullende procedure worden gevolgd, d.w.z. dat zowel de RvdWst (de Sectorraad) als de Rijksplanologische Commissie (RPC) en de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO), beide ruimtelijke facetraden, participeren in de besluitvorming. De aanbieding van de Nota 'Beschouwingen over de Markerwaard' aan de RvdWst (28.11.1972) wordt nu in 1976, dus achteraf, opgevat als de start van de PKB-procedure van de Markerruimte.

Het advies van de RvdWst - voorbereid, zoals bekend met publieke inspraak, door de Zuiderzeecommissie (ZZC) en de Commissie voor de Waterhuishouding - wordt op 13.10.1976 openbaar. De Raad adviseert, overeenkomstig het advies van de meerderheid van de ZZC:

- snel te beslissen tot aanleg van de Markerwaard;
- het verloop van het Oostvaardersdiep en de noordelijke begrenzing van het IJmeer (sifon-kwestie) volgens een voorgesteld tracé te bepalen;
- voortvarend te zijn bij het volgens een bepaalde methode onderzoeken van de veiligheid van Marken

De Minister van V&W (T.E. Westerterp) schrijft het eens te zijn met de voorgestelde minimaal noodzakelijke waterhuishoudkundige werken. 'Binnen de mogelijkheden van de budgettaire ruimte' wil de Minister de Tweede Oostvaardersdijk doen uitvoeren. Bovendien stelt de bewindsman dat de minimale waterhuishoudkundige voorzieningen niet de vraag van de eventuele aanleg van de Markerwaard beïnvloeden; 'het betreft hier een volledig afzonderlijke en zelfstandige beslissing' (o.c., p. 2).

Aangezien de RvdWst adviseert conform een meerderheid in de Zuiderzeecommissie is het van belang te weten wat de minderheid voorstond. Deze minderheid in de ZZC bestond uit de vertegenwoordigers van de ministeries van Financiën, van Cultuur-Recreatie en Maatschappelijk Werk en van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, alsmede uit de representant van de Stichting Natuur en Milieu.

Zij meenden dat een besluit over de eventuele aanleg van de Markerwaard niet kon worden genomen, omdat - gelet op een aantal onzekerheden in de ruimtelijke indeling van ons land - op dit moment (1976) geen verantwoorde afweging van belangen mogelijk zou zijn. Bovendien is gebleken dat urgente behoeften op het punt van de waterhuishouding ook zonder inpoldering kunnen worden opgelost. Deze minderheid stelt voor een beleidsvoornemen te publiceren waarin wordt uitgesproken dat naar de huidige inzichten in de eerstkomende 10 jaren geen beslissing behoeft te worden genomen inzake de inpoldering van de Markerwaard.

De Markerwaardpolder, waartoe de RvdWst adviseert, correspondeert overigens met geen van de varianten uit de Nota 276.

De polder die nu wordt voorgesteld, is de zogenaamde 'Verkenningen-variant', afkomstig uit een rapport dat de RIJP produceerde voor de ZZC. In dit rapport, 'Verkenningen Markerwaard' (juni 1975), levert de RIJP op basis van uiteenlopende regionale scenario's vier inrichtingsvarianten. Deze varianten hebben weelderige namen, namelijk: 'Tuin van Europa', 'Nederland-Noordzeestrand', 'Amsterdam-Centraal' en 'Schakel met Noord-Nederland'. En zij worden met niet minder luxueuze kaartbeelden gepresenteerd. Interessant is dat het advies van de RvdWst niet ingaat op deze verkennende beeldvorming en slechts adviseert over de contour van de Markerwaard (Figuur 16).

De RPC adviseert op 5.7.1979 over 'de ontwikkelingen in het Markerwaardgebied' en over 'het Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen' (SBL).

Hoewel RPC-adviezen niet openbaar zijn, weten diverse kranten feiten over de inhoud van de adviezen te publiceren.

Na het verdeelde advies van de ZZC en de unanimititeit in het advies van de RvdWst, is het RPC-advies weer verdeeld. De ministeries die in de ZZC reserves opperden, herhalen deze in de RPC.

De meerderheid van de RPC wenst echter inpoldering. De gelijktijdige behandeling in deze commissie van het ontwerp-SBL (de PKB-TNL is dus verbreed) duidt erop dat dan nog steeds gedacht wordt beide procedures parallel in de tijd af te wikkelen. De RPC ziet de Markerwaard als een reële locatie voor een eventuele TNL en tevens wordt de polder ten dele bestemd voor woningbouw.

Na de RPC is het overleg in de Raad voor de Ruimtelijke Ordening van de Ministerraad (RROM) aan de orde.

De RROM bespreekt de twee eerder genoemde PKB's gelijktijdig. Daarom moeten we tussentijds de vraag stellen hoe de weg van de ontwerp-PKB burgerluchtvaartterreinen geweest is.

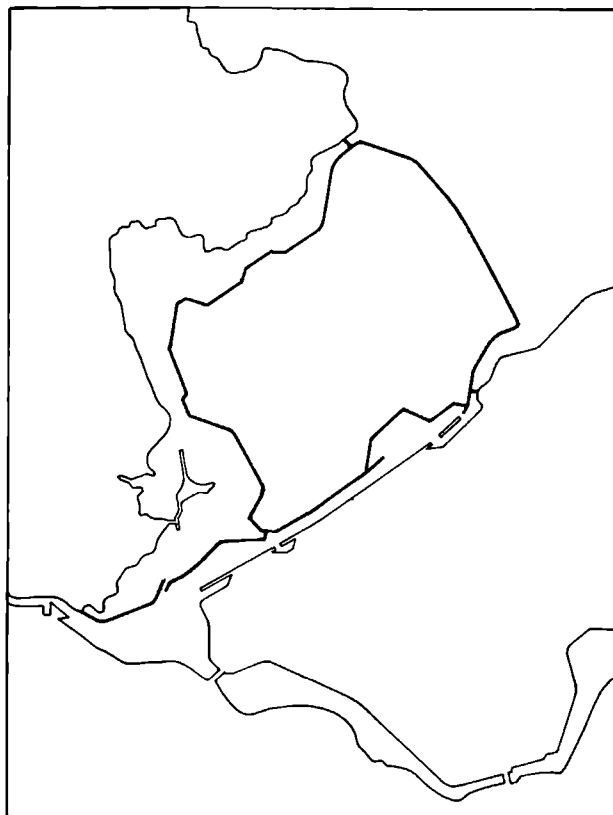
#### **van TNL naar SBL**

Op 26.7.1974 biedt de Minister van V&W het rapport van de Stuurgroep TNL, voorbereid door de Planninggroep TNL (PTL), over de vergelijking van 5 mogelijke vestigingsplaatsen voor die luchthaven, aan de TK aan (stuk nr. 12768, nr. 1-2).

Het hoofdrapport van deze vestigingsplaatsanalyse gaat vergezeld van 18 deelrapporten.

De vestigingsplaatsanalyse gaat niet in op de vraag of een TNL gewenst is. Een dergelijk principebesluit is aan de regering, die ech-

Figuur 16: Tracé voor begrenzing Markerwaard



Bron: Raad van de Waterstaat, Markerwaard 't maken waard? (advies 1976, p. 68-69).

ter daartoe ook in het bezit wil zijn van een door het Centraal Plan Bureau (CPB) te vervaardigen kosten-baten-analyse (KBA). De Stuurgroep TNL heeft tussentijdse resultaten van de CPB-KBA wel gebruikt om naar opklimmende kosten en baten tot een rangorde in de onderzochte 5 TNL-vestigingslocaties te kunnen komen. De rangorde in de lokaties is : (1) Markerwaard; (2) en (3) Dinteloord en Leer-dam; (4) Goeree en (5) Maasvlakte.

De rapportage is gebaseerd op sterk voortgaande groei van het luchtverkeer. Buiten de luchtvaart gelegen variabelen, die de geschatte groei zouden kunnen remmen, worden niet beschouwd. Echter, binnen de luchtvaartsector zijn de onzekerheden op lange termijn zo groot dat met drie groeiprognozes wordt gewerkt: ontwikkeling naar 60, 80 of 100 miljoen passagiersbewegingen in 2000 met daarmee corresponderende aantallen commerciële vliegtuigbewegingen (inclusief vracht) van respectievelijk 340.000, 406.000 en 468.000.



Bij de laagste prognose zouden zich op Schiphol binnen 10 jaar (1985) capaciteitsproblemen gaan voordoen, welke door regulerende maatregelen slechts drie jaar zouden kunnen worden verschoven. De studie had het karakter van een kosten-baten-analyse. Dit bemoeilijkt het opstellen van een eindoordeel, gegeven de gekozen criteria, waarvan sommige immers niet of nauwelijks in pasmunt zijn uit te drukken - bijvoorbeeld gevolgen voor natuurlijk milieu en sociale structuur - alsmede gegeven de onzekerheden in de prognoses.

Op 19.12.1974 wordt via de VBIJ de voornaamste inhoud van de CPB-KBA openbaar. Het in handen van deze vereniging gespeelde exemplaar maakte de ongeschiktheid van het rapport voor planologische afweging waarschijnlijk. Immers, de opstellers beperkten zich tot een bedrijfseconomische en - zo mogelijk - sociaal-economische rentabiliteitsberekening van het TNL-project. Daarbij legde geluidhinder, uiteraard politiek het gevoelige punt, weinig gewicht in de schaal, aldus het rapport.

De conclusie van het rapport is dat Dinteloord en Markerwaard een ongeveer gelijk gunstige baten-kosten-verhouding hebben. Dit mag verklaren waarom de VBIJ uit de hoek van Rijnmondse belangen het concept CPB-KBA werd aangereikt.

Bij de officiële publikatie (TK, z 74-75, 12768, nr. 3; 28.1.1975) van het rapport bleek dat de eerder uitgelekte informatie de juiste was geweest.

Van belang is dat op 28.1.1975 aan de TK ook een rapport van de PTL over de kwantitatieve aspecten van geluidhinder rondom Schiphol alsmede de financieel-economische aspecten van een eventuele 5e baan bij Schiphol werd aangeboden. De optie van uitbreiding van Schiphol blijkt dus niet geheel te zijn verlaten.

In de brief aan de TK (28.1.1975) memoreert de Minister van V&W dat hij reeds op 26.7.1974 meedeelde, dat de regering voor een eventuele TNL een PKB-procedure wil voeren (besluit 26.7.1974). Nu kondigt hij een gerichte adviesaanvraag aan bij de RPC. Deze commissie moet de wenselijkheid van een TNL relateren aan criteria van werkgelegenheid, verstedelijking en vervoersinfrastructuur (TK, 28.1.1975, 12768, nr. 2).

Intussen werkte ook de Commissie-Den Toom nog (vgl 9.2). Zij moest nagaan of het beschikbaar komend studie-materiaal kwalitatief en kwantitatief voldoende informatie bevatte. Haar advies wordt op 23.6.1975 openbaar (TK, z 74-75, 12768, nr. 4). De inhoud ervan is summier gesteld het volgende: het beschikbare materiaal is wel voldoende om een vestigingsplaats te kiezen, maar er moet nog veel onderzoek worden verricht vooraleer de regering kan beslissen over het tijdstip van aanleg van een TNL.

De RPC is op 24.4.1975 verzocht de Ministers van V&W en VRO te adviseren over "wenselijkheid en mogelijkheid van de aanleg van een TNL alsmede over de meest gunstige plaats hiervoor". In een brief (TK, z 76-77, 12768, nr. 6, 5.9.1977) deelt de Minister van V&W aan de TK mee dat de RPC een interim-advies heeft uitgebracht (5.5.1977). De RPC adviseert dan drie lokaties (Goeree, Leerdam, Maasvlakte) als opties voor een TNL te laten vallen; dit op basis van de 'Vestigingsplaatsanalyse TNL' en de CPB-KBA'.

De RPC komt nog niet tot een eindoordeel omdat

- 1) "...nu de lokatie Markerwaard een van de meest in aanmerking komende vestigingsplaatsen voor een TNL is, een definitieve uitspraak over de meest geschikte plaats voor een TNL het best kan worden gedaan in samenhang met de beslissing, die wordt genomen over het vraagstuk van de Markerwaard. Het advies dat de commissie eveneens moest uitbrengen over de inpoldering van de Markerwaard vergt meer tijd dan was voorzien, hetgeen derhalve ook tot opschorten van het eindoordeel over de meest geschikte plaatskeuze voor een TNL moet leiden."
- 2) "...een verantwoorde keuze tussen de beide overgebleven mogelijkheden voor een vestigingsplaats t.w. Markerwaard en Dinteloord meer tijd (vergt)."

Tenslotte beveelt de RPC aan de vestigingsplaatskeuze te laten samen-vallen met de voorbereiding van het SBL.

De Ministers van VRO en V&W zijn accoord met de inhoud van dit advies.

### **Markerwaard en SBL: slechts tijdelijk parallel**

Het RPC-advies wordt september 1979 besproken in de RROM. De kranten speculeren of de ministers hun ambtenaren zullen volgen. Eerdere uitspraken van Duijsenberg (19.8.1976: Minister van Financiën in kabinet Den Uyl), maar vooral van Ginjaar (VGMH; 2.12.1978) gaven aanleiding tot de veronderstelling dat de reserves van enige ministers in eerder interdepartementaal overleg nu ook in de RROM en de ministerraad politiek gewicht zullen krijgen.

Zowel de RROM als de ministerraad spreken in de periode september 1979 t/m januari 1980 meerdere malen over de Markerwaard en de burgerluchtvaartterreinen. Inderdaad blijken de Ministers van Financiën, CRM en VGMH niet overtuigd van het nut van aanleg van de Markerwaard.

Ofschoon de Minister-President (van Agt) begin oktober (NRC, 4.10.1979) suggereert dat onder zijn leiding in de RROM een haalbaar compromis - met relatief veel natuurgebied in de nieuwe polder - is uitgewerkt, blijkt de ministerraad niet vlot tot een besluit te kunnen komen. Hierbij vormt de tot dan toe gehandhaafde koppeling tussen PKB-Markerwaard en PKB-SBL een complicerende factor.

Sommige ministers menen dat niet hoeft te worden gewacht of de nieuwe polder nodig is voor een TNL, alvorens tot aanleg van de Markerwaard te beslissen. Als de TNL niet nodig zou blijken is de poldergrond toch nuttig voor landbouw en eventueel woningbouw. Met name Tuynman (V&W/VVD) en van der Stee (Landbouw&V/CDA) zijn exponenten van deze mening.

Anderen wensen aanleg van de Markerwaard pas nadat de noodzaak voor de TNL danwel voor woningbouw is aangetoond. Minister Ginjaar (VGMH/VVD), Staatssecretaris Wallis de Vries (CRM/VVD) en Minister Andriessen (Financiën/CDA) houden vast aan dit laatste standpunt (VK, 27.10.1979; AD, 10.11.1979).

Ten aanzien van de burgerluchtvaartterreinen wordt wel een beleidsvoornemen gereedgemaakt.

Sinds de publiciteit rond een afstudeerproject van W. Verhave (TH Delft, febr.1979) was het duidelijk dat een TNL niet meer voor 2000 en waarschijnlijk ook niet in een verre toekomst daarna, noodzakelijk zou zijn. Een uitgebreide reportage in Nieuwsnet (10.3.1979) gaf de contouren van het latere SBL concreet weer. Geen TNL in de Markerwaard, wel reservering handhaven, geen 5e baan maar draaiing 4e baan bij Schiphol, handhaving Zestienhoven, mogelijkheden voor uitbreiding Eelde en Beek.

De Staatssecretaris van V&W (Smit-Kroes, VVD) is nu zo ver met haar beleidskeuzes inzake de burgerluchtvaart dat zij niet langer meer wil wachten op de onzekere uitslag van een beleidsvoornemen omtrent de Markerwaard. Zij publiceert de beleidsvoornemens in het SBL op 14.11.1979. Hoewel zowel in de aanbiedingsbrief van het SBL aan de TK als in het kader van de begrotingsstukken voor 1980 (16.1.1980) wordt meegedeeld dat over de polder en het vliegveld in gelijklopende procedures zal worden beslist, stapt de Staatssecretaris voor V&W van dit idee af (23.1.1980), omdat de inspraak over de burgerluchtvaartterreinen geen verder uitstel meer zou dulden.

Kabinetsoverleg over de Markerruimte-kwestie, medio januari 1980, leidt vooralsnog niet tot overeenstemming. Er volgt de afspraak dat drie Directeuren-Generaal (3 DG's) een nota moeten maken, waarin met name de financiële aspecten nogmaals worden gezien. De 3 DG's zijn: Rijkswaterstaat (Tops), Ruimtelijke Ordening (Herweijer) en Financiën in het bijzonder de Rijksbegroting (Meijs). De besluitvorming in het kabinet wordt in afwachting van deze nota 6 maanden verdaagd.

Op 20 juni 1980 is er opnieuw kabinetsberaad. De 3 DG-nota is gereed. Algemeen wordt voor de uitslag belang gehecht aan het aftreden van Andriessen als Minister van Financiën (febr. 1980) en het in zijn plaats aantreden van de vroegere minister van Landbouw en Visserij (van der Stee).

Het kabinet van Agt I formuleert inderdaad een beleidsvoornemen: de Markerwaard zou moeten worden ingepolderd tot een oppervlakte van 41.000 ha (Staatscourant, 23.6.1980). Vanaf 5.9.1980 is het volledige beleidsvoornemen onder de titel "De ontwikkeling van het Markerwaardgebied" voor iedereen beschikbaar. Aangekondigd wordt dat een nieuw kabinet de procedure zal moeten afronden.

### 10.3 ONDERZOEK MARKERRUIMTE: ORIENTATIE EN LEGITIMATIE

In deze paragraaf wordt gewerkt met de hypothese dat kennis van wat wel en niet wordt onderzocht en van de wijze waarop het onderzoek wordt uitgevoerd, gerelateerd aan uitspraken en eisen van de betrokkenen in de Markerruimte, indicaties kan leveren voor de ontwikkeling van de wederzijdse afhankelijkheden in de figuratie van de betrokkenen.

Deze veronderstelling kan aannemelijk worden gemaakt door de plaats, de functie en het karakter van het onderzoek over de (ontwikkeling van de) Markerruimte in de periode 1974-1980 aan te geven. Hierdoor ontstaat een feitelijk beeld van het uitgevoerde onderzoek ter voorbe-

reiding van een (eerste) principebesluit door de regering. Daarbij is ook van belang te weten welke eisen door betrokkenen met betrekking tot onderzoek zijn gesteld. De karakterisering van het feitelijk onderzoek is immers mede afhankelijk van normen en verwachtingen welke uiteenlopende belangengroepen omtrent onderzoek formuleren. In reacties op de Nota 276 (9.5.4) zijn deze normen en verwachtingen grotendeels reeds beschreven. Vaak wordt in de periode 1974-1980 hierop teruggegrepen om - al dan niet in coalities van betrokkenen - de opgeleverde onderzoeksresultaten te toetsen en zo nodig nieuwe eisen te formuleren.

### 10.3.1 Plaats onderzoek in besluitvormingsproces

Over de plaats van het onderzoek in het besluitvormingsproces over de Markerruimte heb ik elders (Goverde, 1981) reeds bericht. Kortheidshalve beperk ik me hier tot de volgende opmerkingen. Onderzoek heeft plaats in alle fasen van het besluitvormingsproces. Ook na de publicatie van het regeringsvoornemen blijkt er nog onderzoek nodig. Geïnspireerd door vraagpunten welke tijdens de inspraakperiode (1980-1981) zijn opgeworpen vraagt de CNM-RARO veel nieuw onderzoek. Ook na het RARO-advies van april 1982 is nog extra onderzoek geëntameerd.

Een ander deel van het relevante onderzoek is verricht in het kader van de voorbereiding van een besluit over de droogmaking van het Markermeer. Voorbeelden: Verkenningen Markerwaard (1975); 3 DG-Nota (opdracht kabinet, 18.1.1980)

Een ander deel van het relevante onderzoek is gevolg van het verloop van andere procedures dan die over de eventuele aanleg van de Markerwaard, maar waarvan de resultaten wel in dit speciale besluitvormingsproces worden gebruikt. Voorbeelden: Eindrapport Commissie Spaarbekken IJsselmeer; Structuurschema militaire terreinen (met optie voor oefenterrein in Markerwaard).

Dit type onderzoek is van groot belang omdat het, bij gebrek aan permanent overzicht van welke onderzoeken er in de pijpleiding zitten, verrassingen kan impliceren voor de Markerruimtekwestie. Verrassend was bijvoorbeeld het voorstel van Ir Lievense (1979) om een Windkracht-Energie-Spaarbekken (WESP) aan te leggen in het Markermeer. Dit voorstel had de potentie het verloop van de overeengekomen procedure ten aanzien van de Markerruimte te verstoren. Uiteindelijk heeft dit plan echter niet die politieke status gekregen welke nodig was om het verloop van de Markerruimte-procedure te doorkruisen.

Een speciale plaats neemt het onderzoek over de eventuele TNL in. Dit uiteraard wegens het plan van de beleidsvoerders om de Markerruimte-procedure en de TNL-procedure te koppelen

Onderzoek varieert naar type en naar gebruikte methoden en technieken afhankelijk van de plaats ervan in het besluitvormingsproces. Voorbeeld: de 'Atlas van watervogels op het IJsselmeer' (RIN, 1980/2), een observatie en registratie voorzien van een nauwkeurige verantwoording van de onderzoeksprocedure, was niet betrokken bij de advisering aan het kabinet over de Markerwaard.

De 'Beleidsanalyse Markerwaard' (Rijkswaterstaat, juni 1980) heeft wel een duidelijke plaats en functie in het besluitvormingsproces. Het gaat

om een laatste advies aan de regering. Het vermoedelijke doel was alsnog de minderheid van de regering, in het bijzonder de Minister van Financiën, te doen instemmen met het voornemen tot inpoldering. Naast 'forecasting' vindt hier evaluatie plaats op basis van vele onzekerheden en vergaande aannames, zonder veel verantwoording van het werkproces en met weinig aandacht voor de mogelijkheid dat anderen het onderzoek willen controleren (Goverde, 1981).

Conclusie: beschouwing van de plaats van onderzoek in een bepaald besluitvormingsproces leert onder meer dat relevant onderzoek niet specifiek in het kader van de betreffende procedure hoeft te zijn ondernomen. Verder blijken beleidsbeslissingen voortzetting van onderzoek niet overbodig te maken. En tenslotte, houdt de plaats van een onderzoek in een besluitvormingsproces mogelijk verband met de aard van het onderzoek, maar vooral met functie of de betekenis die aan een bepaald onderzoek wordt toegekend.

### 10.3.2 Functies van onderzoek in besluitvorming

De functie van onderzoek in een besluitvormingsproces is niet zonder meer eenduidig vast te stellen. Onderzoek kan immers in een beleidscontext een aanzienlijke variëteit aan functies hebben.

Ringeling (1981, p. 65-67) komt - samengevat - tot de volgende, niet uitputtend bedoelde, opsomming van functies van onderzoek in een beleidscontext:

- oriëntatie-functie: bijdragen aan de oplossing van een bepaald vraagstuk; niet de belangrijkste functie, hoewel onderzoekers hieraan primair denken;
- bureau-politieke functie: positie van een afdeling kan erdoor worden versterkt ten koste van een andere afdeling. Doeleinden: blijvende aandacht voor bepaald beleidsprobleem; ankerings van bepaalde visie in het beleid; stijging in ambtelijke hiërarchie; verbetering machtspositie politieke en ambtelijke leiders; werkgelegenheid ambtenaren;
- ontmaskeringsfunctie: diepgekoesterde wens van onderzoekers (kunnen vertellen dat beleid slecht, helemaal niet of zelfs averechts heeft gewerkt om vervolgens geciteerd te worden in de media);
- legitimerende functie: bestaand beleid of bestaande opvattingen van bestuurders moeten door het onderzoek, dat dan 'beleidsrelevant' heet (Klaasen, 1980), politiek worden ondersteund;
- ijskast-functie: een onderzoek kan een moeilijk probleem (enige jaren) wegschuiven;
- 'image'-functie: onderzoek-laten-doen is (was) een vorm van actief bestuur; wellicht is er nu (1981) een kentering op dit punt en is vooral geen onderzoek laten doen een signaal voor daadkrachtig optreden;
- conflictoplossende functie: zeer discutabele functie; onderzoeksresultaten zullen immers door de strijdende partijen op verlies-en-winst waarde worden geschat alvorens ze te accepteren.

De verscheidenheid aan functies geeft betrokkenen in een proces van beleidsvoering de kans elkaar uiteenlopende oogmerken toe te dichten met betrekking tot te starten of uitgevoerd onderzoek. De variëteit aan functies is dus op zich een bron van onenigheid zowel tussen betrokken belangengroepen, als tussen onderzoekers en beleidsvoerders.

In mijn perceptie van de Markerruimtekwestie in de periode 1974-1980 gaat het vooral om een strijd tussen betrokkenen met betrekking tot de meest relevante probleemstelling. Hierin zijn met name de onderzoeksfuncties 'bijdragen aan de oplossing van een bepaald vraagstuk' (oriëntatie) en de 'legitimerende functie' van belang. Ook de conflict-oplossende en de bureau-politieke functies blijken dan al relevant (10.2 en 10.3).

In de periode 1982-1985 zullen naast de juist genoemde functies ook de ontmaskeringsfunctie en de image-functie uitdrukkelijk kunnen worden aangewezen (hfd 12).

Het is overigens een misverstand te menen dat onderzoek een beleidsprobleem kan 'oplossen' (Ringeling, o.c., p. 67). Conform onderzoek van Lindblom en Cohen (1979, p. 88) moeten beleidsonderzoekers zich realiseren dat hun werk veelal niet de oplossing brengt van het probleem. Integendeel, zij vormen zelf onderdeel van het probleem.

De onderzoeksresultaten zijn vaak onduidelijk, betrekkelijk en niet mono-interpretabel geformuleerd, zodat de beleidsvoerders ze uiteenlopend kunnen benutten. Bovendien is het verschil tussen wetenschappelijke, onderzoeksmatige en politieke rationaliteit groot. De wetenschappelijke kosten-baten-analyse van onderzoeksresultaten kan geheel verschillen van die van de politieke, waarin criteria gelden als steun, vijandigheid, kansen op herverking, beleidskosten, machtsverdeling, maatschappelijke tweedracht en organisatorische verandering. Wanneer derhalve beleidsvoerders de voorstellen van onderzoekers niet (onmiddellijk) volgen, betekent dat niet zonder meer dat zij irrationeel handelen.

Gegeven deze overwegingen kan door karakterisering van het onderzoek betreffende de Markerruimte, op basis van de plaats ervan in het tot nu toe gevolgde proces, alsmede door accentuering van de oriënterende en legitimerende functies van het onderzoek in deze fase, voorhands slechts een voorlopige indicatie voor de feitelijke ontwikkeling van de verhoudingen tussen de betrokkenen worden verkregen.

Appendix B somt de onderzoeks- en beleidsrapporten op die door de figuratie van betrokkenen bij de Markerruimtekwestie zijn gepubliceerd. Opgenomen zijn zowel de rapporten die bij de karakterisering van het onderzoek (10.3.3) expliciet aan de orde komen (z.o. Figuur 17), als de rapportages die als machtsbronnen zijn ingezet in het politieke proces (1982-1985), (zie 12.3).

Teneinde ook het recente onderzoek te karakteriseren zijn in appendix B alle rapportages gerubriceerd volgens de in paragraaf 10.3.3 te gebruiken ingangen: 'oriëntatie/legitimatie' en 'beeldvormend/beeldvervagend'. Toegevoegd is in verband met de onderzochte beheersing van onderzoeksresultaten (10.4) of er wellicht voor de

betrokkenen 'bureau-politieke' redenen zijn om ze juist wel/niet te publiceren. Door zijn functie bevat aanhangsel B alle relevante rapportages inzake het vraagstuk van de Markerruimte (1970-1985). Van daar dat deze titels ook niet meer zijn herhaald in de lijst van geraadpleegde literatuur.

### 10.3.3 Karakterisering onderzoek (1972-1985)

De oriënterende en legitimerende functies van onderzoek kunnen nu, in vergelijking tot het voorgaande, meer precies worden omschreven. Oriëntatie heeft hier de betekenis van 'het zich oriënteren', dus de plaats bepalen waar men zich bevindt. Onderzoek dat oriëntatie tot doel heeft is gericht op 'willen weten' hoe iets in elkaar zit, ontwikkelt of wordt ontwikkeld. In dit verband - zijnde beleidsvoorbereiding - gaat het dan om vragen als: Wat is het probleem? Voor wie is het een probleem en waarom? Welke oplossingen zijn er? Oriënterend onderzoek is dus gericht op kennisvergroting.

Wanneer legitimatie doel van onderzoek is, gaat het vooral om het aandragen van bewijzen die bepaalde aanspraken van een persoon, een groep of een instantie rechtvaardigen. Bij 'beleidsrelevant onderzoek' betekent dit streven naar rechtvaardiging steeds dat bestaand beleid of bestaande opvattingen van bestuurders politiek moeten worden ondersteund door onderzoeksmateriaal.

Ik ben nu van mening dat in de periode 1972-1985 de beschikbare onderzoeksmiddelen vooral zijn ingezet ter legitimering van het standpunt pro-inpoldering. Interessant is dat de rechtvaardiging soms door een helder zicht op het eindprodukt wordt gezocht, soms juist door het eindbeeld in het vage te laten. Deze mening wil ik verantwoorden met Figuur 17 en een toelichting daarop.

In Figuur 17 wordt weergegeven dat op weg naar de voorlopige regeringsbeslissing wel punten aanwijsbaar zijn waarop sprake is van oriëntatie (Nota Beschouwingen Markerwaard en Verkenningen Markerwaard), hoewel sommigen dat betwisten (zie hieronder), maar dat de legitimatie als doel van het onderzoek overheerst.

Zoals gesteld wordt de legitimatie nagestreefd met twee verschillende werkwijzen. Tot en met het Verkenningen-rapport wordt getracht zo nauwkeurig mogelijk beelden te verschaffen van de gebruiks- en inrichtingsmogelijkheden van de polder. Vanaf de advisering van de Raad van de Waterstaat wordt beeldvervaging aantrekkelijker geacht om het inpolderingsstandpunt te legitimeren.

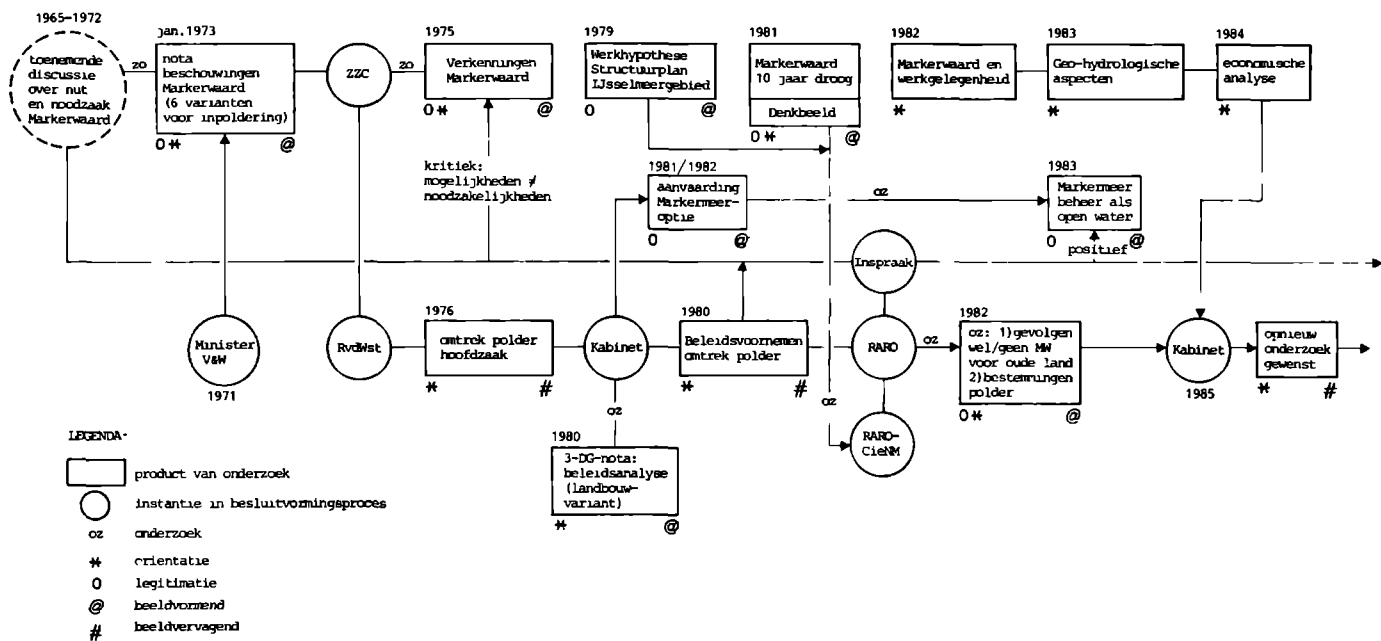
Na de presentatie van het beleidsvoornemen echter wordt allereerste opnieuw geroepen om beeldvorming. Deze roep om beeldende voorstellingen van het toekomstig gebruik van de polder is niet beantwoord.

#### gedetailleerde toelichting

1. De Nota Beschouwingen Markerwaard heeft een tweeledig doel: oriëntatie en legitimatie. Oriëntatie, want er wordt getoond dat inpoldering ook anders kan dan in vele Bos-atlassen reeds stond vermeld: zelfs een 0-variant is aanwezig, echter een bijzondere: wel dijken leggen, niet droogmaken.

# ONTWIKKELINGSLIJN IN HET ONDERZOEK (1972-1985)

toenemende legitimatie door beeldvorming en beeldvervaging



Figuur 17: Ontwikkelingslijn in het onderzoek (1972-1985)



Sommigen, bijvoorbeeld Van den Berg (zie 9.5.4), beschouwden echter deze nota reeds als louter rechtvaardiging van voortgaande inpoldering. Inderdaad is het, na herlezing van de toelichting op de 6 varianten, moeilijk om het niet met hem eens te zijn. Ik pas hier evenwel het voordeel van de twijfel toe.

2. De ZZC had behoefte aan een demonstratie van 'gebruiks- en inrichtingsmogelijkheden van een Markerwaard'. De Nota 276 en de inspraakreacties daarop gaven onvoldoende richting (oriëntatie) om pro-Markerwaard te kunnen beslissen. Bovendien was de commissie onzeker over de variant die het meest geschikt moest worden geacht. Het rapport 'Verkenningen Markerwaard' legitimeerde de ZZC, althans de meerderheid ervan, om voor inpoldering te kiezen. Bovendien bood het rapport een nieuwe inpolderingsvariant, welke op zich op velerlei wijzen kon worden bestemd, zoals de fraai uitgevoerde prenten toonden. Voor een minderheid van deze commissie bood het "verkenningen"-rapport juist die oriëntatie (mogelijkheden/noodzakelijkheden) die nodig is om te beslissen dat inpoldering tenminste de komende 10 jaar, niet gewenst is.
3. De RvdWst wil inpolderen, en liefst volgens de Verkenningen-variant. Interessant is nu dat de beeldvorming (ontwikkelingscenario's in het Verkenningen-rapport) waardoor de ZZC in meerderheid tot een pro-inpolderingsstandpunt kwam, door de RvdWst wordt vervaagd. De draaiboeken verdwijnen in de bijlagen. De lange aanlegtermijn en de grote onzekerheden over welke bestemmingen op die termijn het best zullen blijken, worden voldoende rechtvaardiging geacht om slechts over de omvang van de polder te adviseren.
4. De regering werkt ook volgens deze lijn, ook al blijkt uit de 3 DG-nota (bijlage "Beleidsanalyse Markerwaard") dat het kabinet, althans bij de besprekingen van juni 1980, wel een getekende invulling van de polder, namelijk een landbouwvariant, voor ogen heeft gehad. Behalve door het pro-inpoldering hanteren van de lange aanlegtermijn en het bestaan van onzekerheden, probeert de regering haar besluit ook te legitimeren door reeksen bestemmingen als mogelijkheid te noemen, dus door te suggereren dat de polder een dienst aan vele belangengroepen zou zijn.
5. Van 1972 tot juni 1980 is er in de officiële nota's een toenemende nadruk op het legitimatie-aspect. De manier waarop inpoldering wordt gerechtvaardigd is echter in ontwikkeling en wel van aanvankelijk toenemende beeldvorming (hoogtepunt Verkenningen-rapport, 1975) naar vervaging van het beeld van bestemming van de polder.
6. In de inspraakperiode (oktober 1980 - 15 juni 1981) zijn twee trends op te merken:
  - er wordt gevraagd om meer beeldvorming (de regering moet tonen wat zij met de polder wil doen, lukt dat niet dan is de polder vermoedelijk niet werkelijk nodig);

- er wordt gevraagd om meer oriëntatie te leveren: een groot deel van de insprekers wil kunnen vergelijken, het inpolderingsalternatief wil men kunnen afwegen tegen een alternatief waarin het IJsselmeer als waterareaal wordt ontwikkeld.
7. Ook de Cie-ad-hoc-Nota Markerwaardgebied van de RARO (CNM-RARO) wenst meer beeldvorming. Sommige leden sluiten op dit punt aan bij de zojuist gesignaleerde trend : zij zoeken dus meer oriëntatie. Anderen zien in meer beeldvorming een mogelijkheid om de legitimiteit van het regeringsstandpunt te versterken. Zij verwachten dat het parlement in voor de schatkist armlastige tijden niet bereid zal zijn tot het uitschrijven van een blanco cheque. Er zal geen beleidsruimte worden gegeven voor een lege polder, die ten minste 1.25 miljard kost. Beide groepen vragen in het RARO-advies van april 1982 om meer onderzoek, opdat:
    - a. gediscussieerd kan worden over de functie van een eventuele Markerwaard in een gewenste ruimtelijke structuur op macro-niveau;
    - b. de gevolgen van wel of niet inpolderen voor het oude land duidelijk worden gedemonstreerd;
    - c. de te maken keuzen tussen bestemmingen in een eventuele polder nauwkeuriger worden aangegeven.

Het opmerkelijke hiervan is dat naar inhoud deze eisen tot gewenste kennisvergroting reeds volop in de reacties op de Nota 276 kunnen worden aangetroffen.
  8. In de periode 1982-1985 is zeer veel onderzoek verricht. Vanwege de ambtelijke diensten, maar ook in interdepartementaal overleg zijn tal van aspecten van de argumentatie pro-inpoldering aan (nader) onderzoek onderworpen. Ten aanzien van bijvoorbeeld werkgelegenheid, bodemdaling, financiering had het beleidsvoornemen duidelijk te weinig legitimiteit. De genoemde onderzoeksrapporten hebben de gewenste legitimiteit niet in voldoende mate kunnen leveren, blijkens het regeringsbesluit van mei 1985 dat slechts een herbevestiging van het beleidsvoornemen van 1980 bevat en dat nieuw onderzoek en advies noodzakelijk acht (hfd 12).
  9. De regering heeft tussen 1982-1985 slechts één onderzoeksrapport met beeldwaarde doen publiceren. Het betreft een eerste proeve om informatie te verschaffen over de mogelijkheden van beheer van het Markermeer als open water. Hiermee werd een belofte van het kabinet-van Agt II ingelost. Omdat de inhoud van dit rapport niet in de beoogde lijn van het kabinet-Lubbers lag, is er niet meer verder gewerkt aan deze oriënterende beeldvorming.
  10. Opvallend is dat de beeldvorming gevraagd wordt vanwege de betrokkenen in de samenleving, dat de ambtelijke diensten tijdens de gehele loop van het proces toekomstbeelden van de Markerruimte hebben ontworpen, maar dat de politici - in het

kabinet - nauwelijks publiekelijk met deze beelden wensen te werken. Kennelijk zien zij er geen legitimeringskracht in voor hun besluiten terzake. Dit is te meer opmerkelijk, daar de tot nu toe genomen besluiten steeds onvoldoende legitimiteit wisten te verwerven.

Wanneer met het voorgaande de geopperde trend naar toenemende legitimering als beleidsrelevante functie van het onderzoek is toegelicht en tevens het gebrek aan effectiviteit op dit punt is aangegeven, wordt het belangrijk te zoeken naar de achtergronden van dit proces.

Wie beslist wanneer tot welk onderzoek? Wie kan toegang verlenen tot onderzoeksmiddelen? Wie beslist over publicatie van onderzoeksresultaten?

Kortom, wat zijn de institutionele aspecten van het onderzoek aangaande de Markerruimte? Hoe is het verband tussen beheersing van onderzoeksmiddelen en de strijd om de probleemstelling van het onderzoek?

#### 10.4 BEHEERSING ONDERZOEKSMIDDELEN

In de vorige paragraaf staat dat het karakter van een onderzoek in aanzienlijke mate afhangt van de functie die dat onderzoek vervult in het besluitvormingsproces. Verwacht mag worden dat de opdrachtgever in verband met de functie van het onderzoek kan bepalen vanuit zijn eigen motieven in het totale besluitvormingsproces.

Echter, of een bepaald onderzoek de functie die de opdrachtgever beoogde, ook werkelijk kan hebben hangt af van meerdere variabelen in de politiek-bestuurlijke context, bijvoorbeeld van de uitvoering van het onderzoek alsook van de distributie van de resultaten ervan.

Of de uitwerking van het onderzoek in het besluitvormingsproces voornamelijk oriënterend dan wel legitimerend is, hangt daarom af van een reeks variabelen, waarvan wij in de komende sub-paragrafen zullen tonen hoe zij in de Markerruimte-casus (1972-1980) hebben gewerkt. Aan de orde komen de volgende vragen:

- wie gaf opdracht voor een bepaald onderzoek en hoe kwam die opdracht tot stand? (10.4.1)
- wie heeft toegang tot de onderzoeksmiddelen en wat is het relatieve belang ervan? (10.4.2)
- wie beslist over publicatie van onderzoeksresultaten alsmede de mate waarin? (10.4.3)
- hoe reageren betrokkenen op de resultaten? (10.4.4)

De eerste en laatste van de hierboven genoemde onderzoeksvragen hebben een direct verband met eerder opgevoerde functies van onderzoek, namelijk respectievelijk de bureau-politieke en de conflict-oplossende werking van onderzoek (10.3.2).

Het is niet mogelijk om elk uitgevoerd onderzoek dat direct of indirect van belang is voor de Markerruimte-casus systematisch aan de hand van de geformuleerde vragen door te lichten. Er ontbreekt namelijk een overzicht van dit onderzoek dat gegarandeerd volledig is, omdat, zoals in 10.4.3 zal blijken, niet alle resultaten van onderzoek toegankelijk zijn.

De beantwoording van de gestelde vragen zal met zodanig saillante gegevens geschieden, dat deze het bij elkaar plausibel maken dat de wijze waarop de onderzoeksmiddelen zijn beheerd en beheerst in aanzienlijke mate kan verklaren dat de RARO in zijn advies in 1982 gedwongen was alsnog aan te dringen op verder oriënterend onderzoek, alvorens tot onomkeerbare beleidsbeslissingen met betrekking tot de Markerruimte te komen.

#### 10.4.1 Beheersing opdrachtverlening

Aan het beleidsvoornemen van de regering (juni 1980) ligt nogal wat onderzoek ten grondslag. Er zij gememoreerd dat de Minister van V&W, Drees jr, in 1971 opdracht gaf tot de Nota Beschouwingen over de Markerwaard. Het kabinet van Agt(1) gaf opdracht tot de zogenaamde 3 DG-nota (januari 1980).

Maar wie gaf bijvoorbeeld opdracht voor het rapport 'Verkenningen Markerwaard'?

Blijkens Tabel 8 heeft de ZZC 62 bijdragen van overheids- en particuliere instellingen ontvangen, welke alle in haar advieswerk zijn betrokken. De Dienst ZZW (14) en de RIJP (10) waren goed voor ongeveer 40% van deze bijdragen. Heeft steeds de ZZC hiertoe de opdracht gegeven; heeft zij daartoe de bevoegdheid?

Wie bepaalt bovendien of onderzoek dat buiten de procedure valt toch in de procedure een rol toebedeeld moet krijgen?

In de Markerruimte-casus is het belangrijk te weten wie verantwoordelijk is voor welk onderzoek en waarom bepaalde onderzoeksvragen blijkbaar uitgefilterd kunnen worden? Het tweede deel van deze vraag slaat op het feit dat zowel van den Berg in 1973 als de RARO in 1982 met betrekking tot de ruimtelijke aspecten om gelijkkluidend onderzoek moesten vragen.

Hoe verloopt het proces van loven en bieden om onderzoeksopdrachten feitelijk? En is in zo'n proces 'controle' in de betekenis van beheersing mogelijk?

Voor overheidsinstellingen met onderzoeksafdelingen, waartoe ik me hier beperk, zijn er ten minste vier redenen om onderzoek te entameren:

1. omdat een goede taakvervulling dat vraagt (leidt bijvoorbeeld tot routinematige dataverzameling);
2. omdat bureau-politieke aspecten dat eisen (competentiekwesties);
3. omdat een adviesorgaan of de politieke top het vraagt (loyaliteit);
4. omdat de instelling bedreigende veranderingen in de samenleving zijn waargenomen waartegen men zich wenst te (kunnen) verdedigen (legitimering eigen werk).

Dergelijke motieven werken uiteraard niet alleen om onderzoek te starten, maar even goed om onderzoek te weerstaan. De 'ambtelijke rationaliteit' (z.o. hfd 3) kan het ene, maar evenzo het andere vergen. Het moeilijk kunnen achterhalen van opdrachtgevers voor bepaalde onderzoeken kan evenzeer aan deze vorm van rationaliteit toe te schrijven zijn. Nochtans kan de publikatie van onderzoek voor een overheidsinstelling zeer functioneel zijn, in de zin dat het haar werk legitimeert.

Al dergelijke motieven en mogelijkheden zijn aanwijsbaar ten aanzien van onderzoek in de Markerruimte-casus. Enige voorbeelden kunnen dit illustreren. Het is te gewaagd om te concluderen dat één of enkele overheidsinstellingen de onderzoeksopdrachten en -probleemstellingen alomvattend beheersen. Niettemin zijn sterke indicaties voorhanden van samenhang tussen bepaalde instellingen en het al dan niet onderzoeken van bepaalde problemen, zodat evenmin sprake is van louter toeval. Om deze indicaties kracht bij te zetten worden zoveel mogelijk voorbeelden gekozen betreffende één betrokken instantie, i.c. de RIJP. Hiermee wil niet gezegd zijn dat dergelijke voorbeelden niet in bijvoorbeeld de Dienst ZZW zouden zijn te vinden of ook in kringen van de tegenstanders van de Markerwaard. Evenmin wordt hier gesteld dat de RIJP de onderzoeksprogrammering betreffende het IJsselmeergebied volledig beheerste. Wel heeft hij hiertoe waarschijnlijk meer kansen dan andere betrokkenen gehad.

Ten behoeve van een goede taakvervulling verricht bijvoorbeeld de RIJP (1980, dl A+B) natuurwetenschappelijk, scheikundig, landbouwkundig, archeologisch, sociaal-economisch, planologisch en bouwfysisch onderzoek. Daarnaast is er wat de dienst operationeel onderzoek noemt. Dat is bedrijfseconomische en bedrijfsorganisatorische research.

Het betreft een constante stroom van geprogrammeerde research- en ontwikkelingsprojecten, die tot basiskennis leiden ten behoeve van een adequate uitoefening van de voornaamste taak van de RIJP, namelijk 'het opmaken van plannen voor inpoldering' (samen met de Dienst ZZW) en 'het geschikt maken van de ingepolderde gebieden voor gebruik en de voorbereiding daartoe' (MB, 10.12.1962, no 70208 afd. P).

De opdrachten voor dergelijke onderzoeken kan de dienst zichzelf (binnen zijn budgettaire en personele mogelijkheden) verstrekken. Binnen de reikwijdte van zijn taakomschrijving heeft de RIJP daarom een aanzienlijke beleidsvrijheid om voor zichzelf relevante informatie en kennis te verwerven.

Omdat echter ook voor hem de mogelijkheden niet onbeperkt zijn, moet de dienst trachten de onderzoekscapaciteit zo beleidsgevoelig mogelijk te benutten. De informatie- en kennisvergaring moet daartoe enerzijds georiënteerd zijn op benutting in lopende of te voorziene beleidsprocessen; anderzijds kan men trachten specifiek voor de diensttaak verzamelde informatie en verwerkte kennis in beleidsprocessen te distribueren.

Juist in dit laatste proces van beleidsgevoelige distributie van voorhanden informatie en kennis gaan uiteraard meerdere motieven een rol spelen.

Het voorbeeld van de RIJP levert ook een interessante illustratie van bureau-politieke motieven voor onderzoek.

Zoals bekend (zie 9.3) moest de Dienst ZZW 'in overleg met andere instanties' de Nota 276 maken. Overleg is er zeker geweest. Echter, er is tussen ZZW en RIJP binnenskamers voortdurend een conflict geweest over wie het voortouw moest hebben bij de vervaardiging van de paragraaf over de ruimtelijke aspecten. Dit conflict werd gevoed vanuit uiteenlopende opvattingen aangaande competenties, alsook door inhoudelijke meningsverschillen over de gewenste ruimtelijke optiek voor het gebied.

In eerste instantie heeft ZZW dit interne strijdpunt gewonnen. De Nota 276 is een ZZW-nota.

De RIJP onder aanvoering van zijn ambtelijk directeur met bestuurlijk-politieke bevoegdheden, de Landdrost (W.M. Otto) heeft niet berust in deze verloren slag, maar heeft zelf ook een nota gemaakt.

De formele opdracht tot deze nota is door de Landdrost via de ZZC, waarvan hij lid is, handig verworven bij de bespreking van de inspraakresultaten op de Nota 276. De mening van de RIJP is later via de 'Verkenningen'-nota (1975) publiek gemaakt. De daarin opgenomen Markerwaard-variant is de zogenaamde 'Verkenningen'-variant, die in alle stukken van het verdere besluitvormingsproces centraal is komen te staan<sup>10</sup>.

Het loyaliteitsbeginsel, het derde opgevoerde motief voor verkrijging van opdrachten voor onderzoek, functioneert uiteraard ook in de Markerruimte-casus. De Dienst ZZW kon zich in 1971 niet onttrekken aan het doen van onderzoek voor de gevraagde Nota 276. Dit geldt evenzeer voor de drie DG's in januari 1980.

Daar staat tegenover dat bureau-politieke posities van de ambtelijke top in of betrokken bij adviesorganen aan diensten gelegenheid geven om het loyaliteitsbeginsel naar hun hand te zetten.

Zijn lidmaatschap van de ZZC gaf de Landdrost, toen nog tevens RIJP-directeur, uiteraard gelegenheid om de commissie om informatie en onderzoeksresultaten te doen vragen, welke ook daadwerkelijk voorhanden waren en die de RIJP ook wel kwijt wilde. Dezelfde positie had de Directeur van ZZW. Het hoeft dan ook niet te verbazen dat het oligopolie van informatie over het IJsselmeergebied bij ZZW en RIJP tot 40% van de adviezen leidde waarop de ZZC, en dus de RvdWst (1976), zich moeten baseren.

Een goed voorbeeld van het ophouden van informatie, die men liever niet kwijt wilde, en het tegelijkertijd trachten gevraagd te worden om informatie te geven die men graag gedistribueerd zag, heb ik ervaren als lid van de Commissie-ad-hoc, 'Nota Ontwikkeling van het Markerwaardgebied', de voorbereidingscommissie van het RARO-advies (1980-1982).

Sprekend over de noodzaak een nadere analyse te maken van de functie van een eventuele Markerwaard in de macro-ruimtelijke structuur van (Noord-) Nederland wensten enige commissie-leden het RIJP-rapport 'Werkhypothese Structuurplan IJsselmeergebied', waarvan het bestaan hun ter ore was gekomen, voorgelegd te krijgen. Vanwege de RIJP en gesteund door de vertegenwoordiger van de RPD werd dit aanvankelijk geweigerd<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Informatie van o.a. Ir P. Koekebakker, toenmalig planoloog bij ZZW.

<sup>11</sup> Notulen en besluitenlijst CNM-RARO, RARO, dd 26.2.1981; 3.4.1981 (z.o. hierna 8.3.3).

Wel werden de door de RIJP gemaakte beeldvormende schriftturen 'Markerwaard 5 en 10 jaar droog' en 'Denkbeeld' (1981) aangeboden. Later is onder druk van een verzoek op basis van de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB) van de Stichting Natuur & Milieu en vooral na bemiddeling van het RARO-presidium bij de Minister van V&W de gevraagde 'werkhypothese' - m.i. een eufemisme voor 4 delen met ongeveer 800 pagina's studie- en beleidsvormend materiaal terzake van de plaats van de IJsselmeerpolders, en de Markerwaard in het bijzonder, in de totale ruimtelijke structuur van het omliggende oude land en het resterende IJsselmeer - alsnog verstrekt. Dit voorbeeld van strijd om beschikbare informatie is op zichzelf een indicatie voor veranderingen in machtsverhoudingen. Niet alleen was de betrokken ambtelijke dienst gedwongen de gevraagde informatie te verschaffen, maar ook is deze 'werkhypothese' noch de andere geleverde informatie één ogenblik in het adviesproces expliciet aan de orde geweest. Dit is pikant, want in het RARO-advies (april 1982) wordt wel om nader onderzoek op dit gebied gevraagd.

Het optreden van veranderingen van waarden en normen in de samenleving contrair aan taakopvattingen en formele taakomschrijvingen van betrokken onderzoeks- en beleidsinstanties kan aanleiding zijn om tot meer defensieve, legitimerende onderzoeksprogrammering te komen (4e motief).

Constandse (1980, p. 88) noemt dit punt in zijn bijdrage aan het boek '50 jaar onderzoek door de RIJP'. Zijn toelichting bevat de volgende voor ons in dit verband verhelderende passage:

"Na veertig jaar activiteit van vreedzame constructieve aard die nationaal en internationaal publieke steun en bewondering verwierf, ontstaat er een ecocentrische anti-groepsbeweging die zodanig politieke invloed verwerft, dat een organisatie die zich koesterde in de zonnige gedachten van Ter Veer omtrent het goede werk dat in de polders gedaan zou worden en de uitstraling die dat zou hebben ten faveure van de gehele maatschappij, plotseling zich gedwongen ziet om zich met kracht van argumenten te rechtvaardigen, zich te moeten verdedigen. Dit heeft invloed op de aard van het onderzoek: van proberen om iets goed te doen, vindt er een overschakeling plaats van trachten te bewijzen dat wat men doet goed is. Anders gezegd : er moet meer tijd worden besteed aan motivering en onderbouwing van doelstellingen en aan de publieke discussie daarover in woord en geschrift."

Het komt me voor dat hier een onverdachte bron verduidelijkt dat en ook waarom het onderzoek steeds meer een legitimerende functie heeft gekregen.

#### **10.4.2 Toegang tot en belang van onderzoeksmiddelen**

De functie die eigen onderzoek vervult of zou kunnen vervullen is voor betrokkenen in het beleidsvormingsproces van gering belang als men zelf geen of amper toegang heeft tot onderzoeksmiddelen. Onder de betrokkenen in de Markerruimtekwestie is de toegang tot onderzoeksmiddelen sterk ongelijk verdeeld. Om deze ongelijke verdeling te illustreren beschouwen we ter vergelijking het onderzoekspotentieel

van een formele promotor van de Markerwaard i.c. de RIJP- enerzijds en het onderzoekspotentieel bij de coalitie van tegenstanders van de Markerwaard, de Overleggroep IJsselmeer anderzijds (Goverde, 1981, p. 32-34).

### **onderzoekspotentieel bij de RIJP**

Per 1.1.1980 had de RIJP 284 personeelsplaatsen op de onderzoeksafdelingen, waaronder 47 academici. Natuurlijk zijn deze onderzoekers niet permanent bezig met verzameling van wetenschappelijke grondslagen voor de Markerwaard-promotie. Bovendien werd ook in deze dienst de laatste 5 jaar bezuinigd. Voorts werd werk afgestoten met name aan de nieuwe gemeenten Lelystad en Almere.

Wel geldt dat de hoofdvelden van onderzoek bij de RIJP nog immer een zeer breed scala van vakgebieden vertonen en dat er nu al 50 jaar lang gelegenheid is geweest om de bestudering van allerlei zaken te grondvesten en te ontwikkelen. Dan is het duidelijk dat het hier een aanzienlijk onderzoekspotentieel betreft.

Het belang hiervan is uiteraard dat zo nodig, d.w.z. als de beleidsontwikkeling en de bureau-politieke positie het eisen, delen van deze breed opgezette en continue beschikbare onderzoeksinfrastructuur vrijwel onmiddellijk voor het eigen-belang van de dienst, c.q. haar taakuitoefening in de toekomst, ingezet kunnen worden.

Geen wonder bijvoorbeeld dat de RIJP in de onderzoekbundel van het rapport "Verkenningen Markerwaard" kan memoreren (zie literatuurlijst) dat zij bij het raadplegen van relevante publicaties (98 titels) kon putten uit 28 eigen rapporten. Aldus vormde het eigen onderzoek - in kwantitatief opzicht - voor 28,5% grondslag van het Verkenningen-rapport.

Een andere illustratie van de kwantitatieve invloed van het onderzoekspotentieel van de RIJP is, al eerder ontmoet, te vinden in het 'overzicht van de door de ZZC ontvangen rapporten, brieven e.d. inzake de Markerwaardproblematiek ...' (Tabel 8). In het totaal van 62 bijdragen leverde de RIJP er 10.

De RIJP heeft overigens niet het monopolie in deze. In totaal kwamen 26 rapporten van de burelen van V&W. Van het totale rijksniveau zelfs 50 (Tabel 8).

### **onderzoekspotentieel tegenstanders inpoldering**

De capaciteit voor onderzoek bij de tegenstanders van een nieuwe polder in het Markermeer is gering.

De VBIJ beschikt niet over eigen personeel. Voorzover er onderzoek werd verricht (bijvoorbeeld: Plan Waterlely, Dijken vallen als domino-stenen, Het bestuur van het IJsselmeer in de toekomst), is dit het resultaat van vrijwilligerswerk<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Het onderzoek van de VBIJ kent drie categorieën:

1. oriënterend onderzoek: onderzoek gericht op ontwikkeling van denkraam en/of formulering van een probleemstelling voor onderzoek (voorbeeld: Plan Waterlely -1975-; bijdrage aan "ontwikkelingsvisie IJsselmeergebied", tekst t.b.v. onderzoeksopdracht aan derden -1980-)
2. actie-gericht onderzoek: onderzoek gericht op het in discussie brengen van oplossingen voor bepaalde problemen (voorbeeld: het bestuur van het IJsselmeer in de toekomst - evaluatie van drie



Bij organisaties verenigd in de Overleggroep IJsselmeer, zoals bijvoorbeeld SNM, ANWB, Natuurmonumenten, Vogelbescherming, Milieudefensie, OVRIJ, NVVS, ... zijn weliswaar functionarissen aanwezig, maar geen van hen is volledig ingezet voor IJsselmeerkwesties, laat staan voor onderzoek inzake vragen en problemen waarover kennisvermeerdering dringend nodig is<sup>13</sup>.

Wel hebben genoemde organisaties onderzoekscapaciteit benut welke gratis wordt aangeboden, bijvoorbeeld op universiteiten en hogescholen al dan niet via Wetenschapswinkels<sup>14</sup>.

Slechts een enkele keer is de Overleggroep IJsselmeer in staat geweest om onderzoek met betaling uit te besteden aan een particulier adviesbureau (Advies Richtlijnen voor het opstellen van een Plan voor de ontwikkeling en het beheer van het IJsselmeergebied, sept. 1982). Recentelijk is ook belangwekkend onderzoek mogelijk geweest middels een gift uit een particulier fonds (Wereld Natuur Fonds). Het betreft een studie naar het 'Ecosysteem van het IJsselmeer' (Zaalberg Brocades, 1985).

---

voorstellen voor een reorganisatie van het bestuur over het IJsselmeer, 1978)

3. reactie-onderzoek: verzameling van data en redeneringen ten behoeve van een beargumenteerd reageren op tal van (overheids-)rapporten, uiteraard vooral gericht op legitimatie voor het eigen standpunt.

<sup>13</sup> De Overleggroep IJsselmeer is een verzameling van organisaties op het gebied van natuurbescherming, milieubeheer, recreatie, beroeps- en sportvisserij. De groep houdt zich bezig met informatie-uitwisseling betreffende ontwikkelingen in het IJsselmeergebied, met het entameren van onderzoek en met het formuleren van gemeenschappelijke standpunten over diverse aangelegenheden.

In de Overleggroep participeren de volgende organisaties: ANWB, KNWV, Land. Ver. tot Behoud van de Waddenzee, Land. Ver. tot Bescherming van Vogels, Ned. Ver. van Sportvisserijfederaties, Org. van Rand- en IJsselmeervissers, Inst. voor Natuurbeschermingseducatie, Stichting Friese Milieuraad, Stichting Gelderse Milieufederatie, Stichting Natuur en Milieu, Stichting Natuur en Milieufederatie Overijssel, Stichting van de Nederlandse Visserij, Stichting Stichtse Milieufederatie, Ver. tot Behoud van het IJsselmeer, Ver. Contact-Milieubescherming Noord-Holland, Ver. Milieudefensie, Ver. tot Behoud van Natuurmonumenten, Visserij, Wereld Natuurfonds.

<sup>14</sup> Diverse interuniversitaire studiegroepen planologie (ISP) hebben hun onderzoeksresultaten gepubliceerd. Genoemd kunnen worden: Aanzet tot integraal plan IJmeer (o.a. in Plan 9-1977); Hart van Nederland (ISP-rapport TH Delft, maart 1978) en IJsselmeer-Centraal (ISP-rapport TH Delft, februari 1981). Na 1982 zijn bovendien enige contra-expertises verricht door ervaren onderzoekers op universiteiten, vaak via bemiddeling van de Wetenschapswinkels of door particuliere adviseurs: bijvoorbeeld A. Nentjes en J.B. Vos, Economische en financiële aspecten van de Markerwaard (1982); K. Langeraar, Mag het Markermeer eigenlijk wel worden drooggemaakt? (1983); H. Vos en T. Zuidema, De Markerwaard haar miljoenen waard? (1983); J. Bloemink, Markerwaard, werk of waan? (1983).

Het bovenstaande roept niettemin snel het beeld op dat de promotors van de inpoldering groot zijn en alle kansen hebben, terwijl de verdedigers van het Markermeer klein zijn, in elk geval nauwelijks mogelijkheden hebben om hun standpunten op basis van kwalitatief en kwantitatief up-to-date onderzoek te vormen en te legitimeren. De feiten zijn echter onmiskenbaar: bij de organisaties die landaanwinning in het Markermeer niet voorstaan, is slechts een gering onderzoekspotentieel aanwezig. De continuïteit van dit onderzoek is bovendien niet verzekerd. Veelal moet worden gewerkt met onervaren onderzoekers, wier inzet vaak slechts eenmalig en dan nog gedurende een korte tijd kan worden gebruikt. Ook is de samenhang van het onderzoek niet verzekerd.

Daar staat echter wel wat tegenover. Natuurlijk is de overheid een pluriforme organisatie en er vindt binnen die veelvormigheid ook onderzoek plaats dat van belang is voor de ontwikkeling van het IJsselmeer als waterareaal. Zo hebben resultaten van onderzoek van de Deltadienst, Rijksinstituut voor Natuurbeheer (RIN), Rijksinstituut voor de Zuivering van Afvalwater (RIZA), Rijksinstituut voor Visserij-onderzoek (RIVO) en Staatsbosbeheer een rol kunnen spelen in de tot nu toe gevoerde discussie over de toekomst van het IJsselmeergebied<sup>15</sup>.

Hoewel de Markermeer-promotors onder de betrokkenen natuurlijk dankbaar gebruik maken van de juist genoemde onderzoeksresultaten, zijn zij niet verzekerd van continuïteit van dergelijk onderzoek, laat staan dat zij enige sturende invloed op de totstandkoming ervan zouden kunnen hebben.

Daar komt bij dat het vele overleg tussen genoemde overheidsinstanties vermoedelijk wel voorkomt dat onderzoeksactiviteiten gedoubleerd worden, maar dat betekent nog niet dat de resultaten vruchten zijn van een gezamenlijk onderzoeks- c.q. beleidsprogramma.

Ofschoon derhalve de pluriformiteit onder de overheidsinstanties en de verrichte wetenschappelijke contra-expertises (1982-1985) de 'Calimero-effecten' in de relaties tussen de betrokkenen in de Marker-ruimtekwesitie met betrekking tot de toegang tot de middelen van onderzoek wat lijkt te kunnen verzachten, is het onmiskenbaar dat de voorstanders van inpoldering in potentie veel meer verzekerd zijn van terzake, op het juiste moment beschikbare, hun mening en beleid ondersteunende onderzoeksresultaten.

Als de slogan 'kennis is macht' enig verband met de werkelijkheid houdt, is de geconstateerde voorsprong bij de voorstanders van de Markerwaard in toegang tot de onderzoeksmiddelen dan ook relatief van aanzienlijk belang bij de ontwikkeling en instandhouding van afhankelijkheidsrelaties tussen de betrokkenen.

---

<sup>15</sup> Voorbeelden van hier bedoelde onderzoeken zijn: H. Saeijs en H. Baptist, Evaluatie van West Europeesche overwinteringsgebieden van watervogels, Deltadienst, afd. Milieu Onderzoek (78-10); A. Beintema cs, Atlas van Watervogels op het IJsselmeer, RIN, 80/2; H. Molenaar en G. Muskes, De vogels van het IJsselmeer, (RIN) N+M, 1979-10; F. Vera, De Oostvaardersplassen, de mogelijkheden tot behoud en verdere ontwikkeling van de levensgemeenschap, Staatsbosbeheer, 1980-1; J.A. de Wit, Aspecten van de waterkwaliteit in het IJsselmeergebied (RIZA), H2O, 1980/13.

### 10.4.3 Beheersing onderzoeksresultaten

Met name bij oriënterend onderzoek staan de resultaten niet vooraf vast. Wanneer onderzoek tot ongunstige konklusies leidt, zullen beleidsmakers trachten de resultaten te relativiseren en publicatie ervan te voorkomen. Welgevallige resultaten, in het bijzonder van onafhankelijk onderzoek, zullen worden benut om het eigen beleid te legitimeren.

Ook in het vraagstuk van de Markerruimte is zowel door overheidsinstellingen als door particulieren bij herhaling de afweging gemaakt of bepaalde onderzoeksresultaten voldoende bruikbaar waren in de publieke meningsvorming ten gunste van bepaald beleid. De afweging door overheidsorganen is natuurlijk een delicate affaire. Men kan immers staande houden dat resultaten van onderzoek, uitgevoerd in dienst van de overheid dan wel in opdracht van de overheid door particulieren, in beginsel openbaar zouden moeten zijn.

Ten aanzien van beheersing van onderzoeksresultaten zijn steeds twee dimensies van belang:

- de relatie overheid-burger: al dan niet openbaar maken van onderzoeks- en beleidsrapporten;
- het onderhandelen tussen overheidsinstanties omtrent de interpretatie van onderzoeksresultaten.

#### **beperking passieve informatieverschaffing.**

In het geval dat de beleidsvoerders van een overheidsinstelling het niet opportuun achten om bepaalde rapportages actief publiek te maken, dan zijn deze toch ten minste onderworpen aan de passieve informatieplicht conform de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB, mei 1980). Indien een burger of particuliere groep of instantie bepaalde voorhanden, afgeronde informatie vraagt, moet deze in beginsel door de betreffende overheidsinstelling worden verschaft. Betrokkenen in de Markerruimte-kwestie waren niet altijd tevreden over de mate waarin zij vanwege de overheid werden geïnformeerd. In een aantal gevallen bestond met reden (bijvoorbeeld op grond van ambtelijke informatielekken) de indruk dat onwelgevallige maar afgeronde informatie bewust werd achtergehouden. Met name hebben particuliere groeperingen en instanties hierin soms aanleiding gezien tot het starten van een WOB-procedure. Deze procedures werden steeds door de Stichting Natuur en Milieu, uiteraard hierin gesteund door de organisaties verenigd in de Overleggroep IJsselmeer, aangespannen.

Hoewel alle procedures zijn afgehandeld in de periode 1980-1985, dus chronologisch tot het volgende hoofdstuk behoren, past wat betreft karakter (beheersing van bepaalde oriëntatiemiddelen als machtsbron in een besluitvormingsproces) de beschouwing ervan het beste in dit hoofdstuk.

De eerste procedure betrof trouwens een rapport dat voorafgaand aan het beleidsvoornemen van de regering (juni 1980) werd opgesteld. Interessant is dat de rechtsgang over publicatie van dit rapport tot jurisprudentie heeft geleid, welke bij de volgende procedure wordt

benut om gevraagde informatie niet te hoeven leveren. Het betreft WOB-procedures over de volgende onderzoeksrapporten en ambtelijke adviezen:

1. Nota inzake de toekomst van de Markerwaard, de zogenaamde 3 DG-nota; (1980-1981)
2. Werkhypothese Structuurplan IJsselmeergebied (RIJP) (1981)
3. Over het dijktracé van de Markerwaard, de inrichting van de westelijke randmeren en de kans op verdergaande eutrofiëring van het IJsselmeer (Rapport Ir. C. Berger, RIJP, werkdocument 236, okt. 1983)
4. Rapport Interdepartementale Commissie Economisch Structuurbeleid (ICES) (1985)

**ad 1:**

De 'Nota inzake de toekomst van de Markerwaard', de zogenaamde 3 DG-nota (zie 10.2) gereed in juni 1980, bestaat uit "een inleiding met een aantal conclusies van de leden en uit vier bijlagen:

Bijlage 1: Beleidsanalyse

Bijlage 2: Budgettaire gevolgen van inpoldering en inrichting van de Markerwaard

Bijlage 3: Beschouwing over het plan Lievense

Bijlage 4: Matrix van beoordelingsrapporten Markerwaard."

Een aantal betrokkenen heeft (uit departementale kringen) aanwijzingen ontvangen, dat het advies van de Directeuren-Generaal verdeeld was. De DG-Rijksbegroting zou een negatieve, althans een weinig rooskleurige kosten-baten-verhouding en dus mogelijk aanzienlijke lange-termijn lasten voor de rijksbegroting hebben gesignaleerd en hierin afwijken van de andere DG's.

Natuur en Milieu vraagt 18.12.1980 de DG-nota alsmede de bijlagen op. Te meer daar inmiddels de inspraak-procedure is gestart (15.10.1980) en de RARO zijn advieswerk is begonnen is het extra van belang de 3 DG-nota openbaar te krijgen. Eerst dan is immers het werk voorafgaand aan het beleidsvoornemen te overzien.

Op 16.1.1981 zendt de Hoofddirectie van de Waterstaat van de Rijks-waterstaat de beleidsanalyse Markerwaard.

Toen bleek dat deze analyse slechts bijlage 1 betrof van de gevraagde 3 DG-nota wordt, uiteraard nadat telefonische verzoeken geen resultaat hadden, op 2.3.1981 het verzoek van 18.12.1980 schriftelijk herhaald. Op 13.3.1981 wordt het verzoek gehonoreerd, echter opnieuw gedeeltelijk. In een notitie, waarin de Hoofddirectie RWS niet ingaat op de verzoeken van SNM, maar slechts refereert aan een verzoek van de RARO-Cie. a.h. Nota Markerwaardgebied (waarin overigens alle in deze '3 DG-nota'-affaire betrokkenen zitting hadden!), wordt uiteengezet wat nu precies openbaar wordt gemaakt en waarom de rest geheim blijft.

Openbaar wordt: de inleiding (alleen gegevens in geobjectiverde vorm); bijlage 1; bijlage 2, gedeeltelijk; bijlage 4.

Het niet openbaar maken van bepaalde gedeelten wordt door de Hoofddirectie RWS gemotiveerd met beroep op een uitzonderingsbepaling in de WOB (art 1, lid 2, onder a en onder b): de nota zou een 'vertekend beeld geven' en een 'aantal persoonlijke beleidsopvattingen' bevatten.

Natuur en Milieu stelt AROB-beroep in tegen deze motivering voor gedeeltelijke openbaarmaking van de 3 DG-nota (25.3.1981). De Stichting meent dat met name het verweer op grond van de aanwezigheid van 'persoonlijke beleidsopvattingen' van ambtenaren een te ruime interpretatie is van de wet, waardoor in de toekomst tal van middels het passief informatierecht verzochte gegevens niet verstrekt blijken te hoeven worden. Een test-case dus voor de dan bijna een jaar in werking zijnde WOB. Tevens vraagt SNM de AROB-rechter om versnelde behandeling van het beroep, omdat bij aanvaarding ervan de gevraagde gegevens alsnog een rol kunnen spelen in de inspraak-procedure, welke loopt tot 15.4.1981 (later verlengd tot 15.6.1981).

De AROB-rechter accepteert het verzoek om versnelde behandeling en krijgt inzage in de volledige 3 DG-nota (het bewijsmateriaal). Op grond van diverse regels<sup>16</sup> verwerpt de AROB-rechter het beroep (No. A-1.0582 (1981) Sp 52; 9.6.1981).

Deze verwerping betekent:

1. De Rijkswaterstaat heeft terecht besloten de 3 DG-nota slechts gedeeltelijk openbaar te maken, omdat de nota 'persoonlijke beleidsopvattingen' bevat.
2. De term 'persoonlijk' hoeft niet te slaan op één persoon, maar kan ook de mening van verschillende ambtenaren betreffen.
3. De verstrekte samenvatting voldoet aan de WOB-normen; dit geldt ook ten aanzien van bijlage 2.
4. Publicatie van bijlage 3 zou inderdaad tot een 'vertekend beeld' hebben geleid.

De betrokkenen in de Markerruimte die hoopten voordeel te kunnen halen uit de publicatie van een verondersteld verdeeld laatste ambtelijke advies aan de regering, hebben daartoe dus geen gelegenheid gehad.

Het optreden van het Ministerie van Financiën in de periode 1980-1985 (z.o. hfd 11 en 12) maakt het echter niet waarschijnlijk dat dit ministerie in het kader van de 3 DG-nota minder gereserveerd ten aanzien van de inpoldering heeft geadviseerd dan in het kader van de ZZC.

Ook uit de ondersteuning van het beleidsvoornemen door de Minister van Financiën is zulks niet te destilleren, immers deze post werd sinds februari 1980 bezet door de vroegere Minister van Landbouw en Visserij (van der Stee), die zich in januari 1980 - dus voorafgaand

---

<sup>16</sup> de Wob (art 1, 3e lid), het Besluit Openbaarheid van Bestuur (art 5, 3e lid; 12.10.1979 Stsbl. 590 t.b.v. uitvoering artikelen 1, 7 en 10 van WOB) alsmede het Besluit van de Minister-President (21.12.1979, nr. 292146, Stscrt. 1980, no. 6) onder de titel 'Aanwijzingen inzake openbaarheid van bestuur' (i.h.b. toelichting bij punt 18)

aan de 3 DG-nota - al sterk had gemaakt pro-Markerwaard.  
Het belang van de WOB- en AROB-procedure betreffende de 3 DG-nota schuilt echter met name in het volgende:

1. het feit dat 'persoonlijke beleidsopvattingen', welke op schrift zijn gesteld en in opdracht van politiek verantwoordelijke bewindslieden zijn vervaardigd, niet openbaar gemaakt hoeven te worden, geeft (ruime) mogelijkheden tot herziening van de interpretatie van onderzoeksresultaten;
2. ook de tijdsspanne van de - op zich nog versneld afgehandelde - procedures (dec 1980 - juni 1981) toont dat de bezitters van informatie nog betrekkelijk lang de verspreiding ervan kunnen tegenhouden;
3. een specifiek punt voor de Markerruimtekwestie is nog dat de publicatie van de beleidsanalyse Markerwaard (bijlage 1, 3 DG-nota) aantoont dat hoewel het beleidsvoornemen slechts een kaartbeeld van de contouren van een eventuele Markerwaard toont, bij de besluitvorming in het kabinet wel degelijk een inrichtingsvariant voor heeft gelegen (zie Figuur 24).

**ad 2:**

Het belang van de 'Werkhypothese' is onder 7.3.1 aangegeven. Nadat door tussenkomst van de CNM-RARO en het RARO-presidium de Minister van V&W ertoe was bewogen het rapport te verstrekken, is de WOB-procedure vanwege de appellante (St. Natuur en Milieu) uiteraard gestaakt.

**ad 3:**

De WOB-procedure met betrekking tot 3 heeft tot openbaarmaking van het gevraagde werkdocument geleid (uitspraak Raad van State, nr RO1.83.0282/Sp 53, d.d. 1 augustus 1983)

**ad 4:**

De procedure onder 4 was gecompliceerd.

De SNM verzoekt de Minister van V&W het ICES-rapport (uitgebracht eind 1984) alsmede de eraan ten grondslag liggende adviezen en studierapporten openbaar te maken. Nadat dit geweigerd is, wordt de Minister tot publicatie gedwongen via de Raad van State (4.2.1985). De weigeringsgrond van de Minister, publicatie zou de financiële en economische belangen van de staat schaden, wordt dus door de WOB-rechter afgewezen.

Bij ontvangst van de rapporten ontdekt de Stichting Natuur en Milieu dat het ICES-rapport ontbreekt, maar dat de volgende basisrapporten wel in het pakket zitten:

1. 'Haalbaarheidsstudie private financiering Markerwaard'<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> opgesteld door topambtenaren van V&W, EZ en VROM: geadviseerd door M. Bijl en H. Vredeling (oud-leden Cie-Wagner), A. Jiskoot (lid cie aantrekking buitenlandse bedrijven) en P. Lardinois (topman RABO-bank).

## 2. 'Bedrijfseconomische rendementsberekening Markerwaard'<sup>1\*</sup>

De appellante spant opnieuw een WOB-procedure aan. Het Kamerlid Tommel (D'66) stelt vragen (21.2.1985), welke op 25.3.1985 door Minister Winsemius (V&W a.i.) worden beantwoord. Gesteld wordt dat voor het ICES-rapport de Minister van EZ de eerste betrokkene is. Dit rapport bevat volgens die minister "persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren" en "in het belang van een zo goed mogelijke beleidsadvisering moeten de betrokken ambtenaren erop kunnen rekenen dat hun in dergelijke rapporten neergelegde persoonlijke beleidsopvattingen niet openbaar worden gemaakt." Verder wordt gesteld dat het ICES-rapport geen andere gegevens bevat dan dewelke reeds zijn gepubliceerd. Gelijk in de procedure over de 3 DG-nota aanvaardde de WOB-rechter deze redenering.

### **beheersing onderzoeksresultaten via onderhandelen**

Wanneer onderzoekers onderzoeksresultaten produceren, die volgens de beleidsmakers het beleid van de instelling onvoldoende ondersteunen, kan worden verhinderd dat zij gepubliceerd worden dan wel worden gemeld dat aan publicatie geen beleidsconclusies zijn verbonden. De onderzoeksresultaten blijven dan voor rekening van de auteur. De RIJP-directie heeft volgens de laatste variant gehandeld, toen biologisch onderzoek van deze dienst tot de conclusie leidde dat de aanleg van de Markerwaard het milieu van de ontstane randmeren in de richting brengt van een blauwwier-milieu. De waterkwaliteit kan dus door inpoldering in de Markerruimte een probleem worden. Dit rapport, hiervoor als derde WOB-rapport genoemd, past natuurlijk minder goed in het beleid van de RIJP.

In zijn verdediging van het directie-beleid schrijft de RIJP-directeur (van Duin: VK, 9.2.1984) dat in RIJP-kringen meerdere vormen van publicatie bestaan:

1. de reeks van Zee tot Land: voor doorwrochte en afgeronde studies;
2. Flevoberichten: voor doortimmerd onderzoek;
3. RIJP-rapporten: verder gevorderd onderzoek;
4. werkdocumenten: vastlegging van voorlopige gegevens en conclusies.

Extern verspreid worden 1 + 2 en in beperkte mate 3. De werkdocumenten zijn in principe voor intern gebruik. Deze laatste beogen de discussie uit te lokken tussen "direct betrokkenen". Hoewel de redelijkheid afstraalt van een reeks als onder 1 t/m 4 genoemd, heeft de beleidsvoerder hiermee een sterk instrument om onderzoeksresultaten op 'ambtelijke rationaliteit' te toetsen. Voor de integere onderzoeker is het dan nog slechts te hopen dat er over de classificering nog te onderhandelen valt. De RIJP-directeur meldt tevens dat "... iedereen toch zal begrijpen dat zo'n werkdokument van eigen mensen, waarin staat dat de Markerwaard een negatief effect zal hebben op de kwaliteit van de randmeren, juist zal leiden tot verder onderzoek."

---

<sup>1\*</sup> opgesteld door topambtenaren van V&W, Financiën, VROM en Landbouw; geadviseerd door enige niet nader genoemde deskundigen uit het bankwezen.

Maar een dergelijke uitspraak roept wellicht de vraag op of het onderzoek pas ophoudt als inpoldering niet langer gevaarlijk blijkt voor de waterkwaliteit.

Aldus wordt er omgegaan met onderzoeksresultaten van de eigen onderzoekers. Maar wat staat een groep of instelling te doen bij onwelgevallige onderzoeksresultaten van (concurrerende) groepen of instellingen?

Ten eerste is contra-expertise mogelijk, als men tenminste voldoende toegang heeft tot onderzoeksmiddelen. Een andere mogelijkheid is te onderhandelen over de resultaten om ze van hun angel te ontdoen. Dit is vooral effectief als men kan onderhandelen voordat er is gepubliceerd.

Een helder voorbeeld met betrekking tot de Markerruimte levert Cramer in haar publicatie over 'gebruik van oecologische gegevens in besluitvorming; de inpoldering van de Markerwaard als voorbeeld!' (1980). Centraal staat hierin de vraag welk gebruik ecologen maken van de beschikbare kennis en inzichten bij het opstellen van overheidsnota's die een rol spelen bij de besluitvorming.

Enerzijds toont Cramer aan dat vooralsnog het gebruik van ecologische gegevens in ruimtelijke planvormingsprocessen met reserve dient te worden benaderd. Gedeeltelijk is dat het gevolg van gebrek aan kennis bij bestudering van ecosystemen.

Anderzijds demonstreert deze studie dat advisering (in dit geval van ecologen) geschiedt in een maatschappelijk krachtenveld waarin men niet in de gelegenheid is onbevooroordeeld te adviseren.

De biologische gevolgen van inpoldering van de Markerwaard zijn met name door de volgende instanties op het rijksniveau aangeduid: Rijksinstituut voor Natuurbeheer (RIN), Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders (RIJP), Rijksplanologische Dienst (RPD). Cramer heeft nu het planproces in en tussen deze diensten nagetrokken met betrekking tot het gebruik van ecologische gegevens door de achter-eenvolgende rapporten inhoudelijk te vergelijken en door interviews af te nemen bij de feitelijke ambtelijke opstellers van de rapporten.

Een simpele en, mits de betrokken auteurs meewerken, effectieve methode om zicht te krijgen op het verloop van een bepaald proces.

Oorspronkelijk had het RIN in opdracht van het Ministerie van CRM een rapport geschreven over de biologische gevolgen van inpoldering van de Markerwaard.<sup>19</sup> Tegen dit rapport maakte de RIJP bezwaar. Het RIN-rapport zou een duidelijk afhoudende opstelling ten aanzien van inpoldering tonen.

Op initiatief van het RIN is toen besloten tot het schrijven van een gezamenlijke RIN/RIJP vervolgnota, waarbij de Verkenningvariant (RIJP/ZZW, 1975) uitgangspunt schijnt te zijn geweest. De informatie in deze vervolgnota vormde uiteindelijk de basis voor het biologische deel van "De Markerwaard het maken waard?" (advies RvdWst, 1976). Bij vergelijking van het RIN-rapport met de RIN/RIJP-nota zitten de grootste verschillen, volgens Cramer, niet in wat men weet maar in wat men redelijkerwijs meent te kunnen voorspellen. Voorziene

---

<sup>19</sup> Met variant V uit de nota 276 als uitgangspunt



positieve en negatieve ontwikkelingen ten aanzien van uiteenlopende ecologische waarden wisselen elkaar af en aldus lijkt de RIN/RIJP-vervolgnota weliswaar neutraal ten opzichte van inpoldering, maar de feitelijk neergeschreven prognoses werken toch in het voordeel van degenen die vóór inpoldering zijn, omdat in de praktijk (van de verdere beleidsvorming) de gemaakte voorbehouden vaak weg blijken te vallen. Dit is met name te zien in het advies van de RvdWst 'Markerwaard het maken waard?' (1976). Daarnaast spreekt de RIN/RIJP-vervolgnota zich veel positiever uit over de mogelijkheid van het scheppen van nieuwe natuurgebieden in een eenmaal ingepolderd gebied. Dit kan later eveneens gebruikt worden als argument pro-inpoldering.

De verschillen tussen de RIN-nota en de RIN/RIJP-vervolgnota kunnen volgens Cramer het best verklaard worden door de posities van beide diensten in de beschouwing te betrekken. Het RIN doet primair wetenschappelijk onderzoek om gegevens te verzamelen die nodig zijn als grondslag voor het beleid van de overheid inzake natuurbehoud en beheer van natuurreservaten in Nederland.

De RIJP daarentegen heeft als voornaamste taak het inrichten van drooggelegde gronden. Niet-inpoldering van de Markerwaard heeft dus voor de RIJP aanzienlijke gevolgen. Het scheelt vele manjaren werk voor de dienst. Het RIN heeft geen direct belang bij inpoldering. Vanuit zijn doelstelling van natuurbehoud zal dit instituut eerder geneigd zijn ook negatieve biologische gevolgen van inpoldering naar voren te brengen.

Wanneer instanties met zulke verschillende taken en doelen besluiten gezamenlijk een nota te schrijven, dan is het sluiten van compromissen over de gemaakte prognoses en de interpretatie ervan onvermijdelijk.

De wijze waarop de natuurparagraaf van de PKB-nota 'De ontwikkeling van het Markerwaardgebied' tot stand is gekomen vertoont veel overeenkomst met het ontstaan van de RIN/RIJP-nota. Ook aan dit rapport hebben verschillende diensten gewerkt: met name de RIJP en de RPD. Volgens Cramer stonden de medewerkers van de RPD die betrokken waren bij de opstelling van de natuurparagraaf van de PKB-nota, in meerderheid terughoudend ten opzichte van inpoldering. De RIJP-medewerkers waren opnieuw, uiteraard, pro-inpoldering. Wederom moest er gewerkt worden aan een compromistekst. Het compromis kwam er op neer dat de pro's en contra's ongeveer even sterk werden benadrukt, ook wat betreft omvang van de tekst.

Bij de afweging van deze voor- en nadelen tegen andere, veelal eenzijdig op inpoldering afgestemde aspecten, hebben de nadelen een veel lager gewicht gekregen. Aldus heeft de natuurparagraaf de regering niet kunnen remmen in haar besluitvorming pro-inpoldering.

Uit het bovenstaande blijkt dat een duidelijk belanghebbende dienst de "wetenschappelijke" advisering sterk kan beïnvloeden. De RIJP heeft in de planvorming volop de gelegenheid om concurrerende diensten na elkaar te bestrijden. Aldus komt het eindresultaat steeds verder in de door de dienst beoogde richting.

Cramer vindt het onjuist dat een instantie met directe belangen bij de inpoldering de voornaamste rol kan spelen bij het opstellen van een rapport waarin de effecten van inpoldering op het milieu moeten wor-

den aangegeven. Het zou beter zijn wanneer de diverse diensten verplicht waren ieder op zich rapporten op te stellen, welke daarna door een onafhankelijke groep deskundigen gewogen werden. Op die manier zouden feitelijke gegevens beter gescheiden worden behandeld van waardeoordelen.

Biersma (1981, p. 2-3) heeft dit voorstel van Cramer bekritiseerd: wie beslist wie voldoende onafhankelijk én deskundig is?

Terug naar het rapport van Cramer. Ik hoop dat duidelijk is geworden dat 1) ecologische gegevens in planvormingsrapporten vooralsnog met enige gezonde argwaan benaderd moeten worden en 2) dat in de structuur van het planvormingsproces, waarin onderhandelen een belangrijk middel blijkt om onderzoeksresultaten in de beleidsvorming te beheersen, een wezenlijke voedingsbron is gelegen voor deze argwaan.

Gerelateerd aan het oriëntatie- en legitimatievraagstuk (10.3) is, kennisgenomen hebbend van de onderhandelingsstechniek ter beheersing van onderzoeksresultaten, de volgende hypothese aannemelijk: het bestaan van elkaar bestrijdende onderzoeksinstanties en de gewoonte om conflicten op een zo laag mogelijk hiërarchisch niveau te beslechten, leiden ertoe dat een deel van de tot kennisvergroting bijdragende resultaten wordt weggemasseerd in het proces van het formuleren van compromissen.

#### **10.4.4 Reactie betrokkenen op onderzoeksresultaten**

Uit reacties op onderzoeksresultaten is af te leiden in welke mate het onderzoek conflict-oplossend c.q. sociale cohesie bevorderend heeft gewerkt. Onder meer omdat de onderzoekers zelf vaak onderdeel van de probleemsituatie zijn, zijn hoge verwachtingen in deze niet realistisch (10.3). Daarnaast worden onderzoeksresultaten veelal afhankelijk van hun inhoud door belangengroepen omarmd dan wel genegeerd.

In de periode 1974-1980 zijn zowel over de inpoldering als over een eventuele TNL meerdere onderzoeksrapporten verschenen. Hoe is daarop gereageerd en wat heeft dit te betekenen voor de ontwikkeling van de verhoudingen tussen de betrokkenen?

Om het antwoord op deze vraag te vinden en vorm te geven neem ik de reacties op de volgende rapporten in beschouwing:

1. Plan Waterlely (1973-1974);
2. Vestigingsplaatsanalyse (1974) en KBA-CPB (1975) met betrekking tot TNL;
3. Markerwaard het maken waard? (1976 m.i.v. Verkenningen Markerwaard (1975))

Gezien de hoeveelheid commentaren presenteer ik een selectie van de reacties, waarbij ik me beperk tot argumentaties die centraal zijn blijven staan in de discussie

##### **plan Waterlely**

De ontwerp-schets Waterlely, vervaardigd in de zomer van 1973 door Bierman en Heeck, is in 1974 door de VBIJ aangeboden aan onder meer parlement en regering, 'ter ondersteuning van de discussie'.

De grondslagen van het plan dienden ook reeds als reactie van de VBIJ op de nota 276 (1972). Het plan geeft in feite een antwoord, niet het antwoord op de vragen die van den Berg heeft geformuleerd ten aanzien van de ruimtelijke ordeningsparagraaf in de Nota 276 (zie 9.4.4). Door niet alleen de inhoud van de ontwerpschets Waterlely samenvattend te verwoorden, maar ook de achtergronden ervan en de reactie van met name de ZZC te bezien, ontstaat een beeld van de ideologische basis van een van de meest geprofileerde opposanten van verdere inpoldering van de Markerruimte, de Vereniging tot Behoud van het IJsselmeer. Ondanks opmerkelijke consensus in denktaditie blijken uitdrukkelijk aanwezige nieuwe elementen zodanig bedreigend voor gevestigde beleidsstandpunten dat een polariserende 'labeling' op gang komt.

### **inhoud Waterlely.**

De ontwerpschets is:

"... een voorstel tot het scheppen van een bandstedenring rond het IJsselmeer van nu (=waterareaal ten noorden en ten zuiden van de dan nog niet gesloten dijk Enkhuizen-Lelystad, HG) door versterking van een gedeeltelijk al bestaand vestigingspatroon met behulp van een te projecteren nationale ringspoorlijn met als voor naamste doel: het wegnemen van aanspraken op het IJsselmeer; het evenwichtiger spreiden van deze aanspraken over Noordelijk Nederland en het planologisch onder controle krijgen en houden van de verdere ruimtelijke ontwikkeling."

Om deze doelen te bereiken zijn de volgende 'pijlers van het Waterlelyontwerp' geformuleerd:

1) 'Terugkaatsen van de aanspraken naar het oude land: het alternatief zal daar moeten liggen.' Aangezien voor tal van activiteiten claims worden gelegd op beschikbare ruimte in het IJsselmeer (waterhuishoudkundige werken, TNL, vervangende landbouwgrond, autowegen, militaire oefenterreinen, recreatiegebieden, bollengrond, woongebieden, electriciteitscentrales plus ruimte voor energieopslag, koelwater en koppelnetten, drinkwaterspaarbekkens) is het nuttig te weten wie deze eisen stellen en waarom.

Verondersteld wordt dat vooral voorspelde groei van deze activiteiten leidt tot ruimteconflicten op het bestaande landareaal en dat een aantal belangengroepen deze conflicten willen "oplossen" achter de IJsselmeerdijk, hetzij door nieuw land aan te bieden in een Markerwaard, hetzij door het watermilieu (verder) te vervuilen.

In feite gaat het om lastenafwenteling op een weerloos gebied, dat te goed is om onzorgvuldig aan deze ruimte-claims te worden opgeofferd. Dit geldt zeker wanneer er alternatieven beschikbaar zouden zijn. Uitgangspunt zou moeten zijn het oplossen, niet het verschuiven van de conflicten in het ruimtegebruik; aldus de perceptie in de ontwerpschets Waterlely.

2) 'Hernieuwde aandacht voor de bestaande steden en stedelijke ontwikkelingen: veel problemen op het oude land vinden hun oorsprong

in de slechte kwaliteit van (rand-)stedelijke milieus, die wilde spreiding over het platteland stimuleert en daarmee ruimteverspilling'. Stadsvernieuwing zou het stedelijk ruimtegebruik moeten intensiveren en voorwaarden moeten scheppen voor hernieuwd compact wonen en leven.

3) 'Emancipatie van Noord-Nederlandse steden door ze te laten delen in wat de Randstad aan goeds te veel heeft.'

'Dit proces kan op gang gebracht worden door met behulp van een goede railverbinding een noordelijke bandstad te realiseren: van Randstad naar Bandstad.'

De laatste schakel hiervan tussen Harlingen en Alkmaar, 65 km spoorlijn over de Afsluitdijk, zou aangelegd moeten worden over een tracé dat hiervoor steeds was gereserveerd maar onlangs nog was bestemd voor verdubbeling van de bestaande autoweg.

4) 'Ruimtelijke ordening per spoorboekje.' Het openbaar vervoer wordt dus als ordenend instrument gezien. Dit kan in een lineair-verstedelijkingsconcept functioneren, echter onder voorwaarden van integratie van de vervoerssystemen, situering van stations als brandpunten van gewenste activiteiten en capaciteitsbepaling via dienstregeling (veel, vaak en vlug in de steden, weinig in de natuurgebieden)<sup>20</sup>.

#### **terugblik op de kenmerken van 'Waterlely'**

1) De ontwerpschets viel het groeidenken aan door te wijzen op het met de toename van allerlei activiteiten samenhangende ruimtebeslag. Dit groeiende ruimtebeslag per hoofd van de bevolking zou moeten vastlopen hetzij op de eindigheïd van het beschikbare territorium (na Markerwaard en wellicht nog andere delen van het IJsselmeer zou eens de Waddenzee aan snee moeten komen), hetzij op het uit de hand lopen van de conflicten om de ruimte tussen de belangengroepen. Deze aanpak paste in het denken van de Club van Rome dat toentertijd in Nederland populair was. Anderzijds waren tal van politici, bestuurders, economen en beroepsbeoefenaren, die hun brood verdienen met creatie van nieuwe gebouwde omgeving, niet gediend van een dergelijke benadering.

2) Het niet accepteren van de aanval op de groeifilosofie is wellicht nu voor velen, tijdens c.q. na een langdurige economische recessie weer enigszins begrijpelijk. Toch is het nog steeds verbazingwekkend dat enige in het officiële beleid passende, op haalbaarheid georiënteerde elementen in de schets vrijwel onbesproken zijn gebleven. Zo sluiten de pijlers twee en drie van het plan uiteraard aan op het spreidingsbeleid zoals dat door de Tweede Nota RO was geformuleerd, en in de Oriënteringsnota niet geheel was verlaten. Bovendien was stimulering van het noord-oosten van het land toen nog één van de hoekstenen van het regionaal-economisch beleid.

---

<sup>20</sup> 'Ordening per spoorboekje' moet ook op internationaal niveau worden toegepast. Snelle treinen tussen de voornaamste West-europese centra zouden vliegvelden op deze afstanden kunnen vervangen. Mede hierdoor zou een TNL in Nederland overbodig worden

Een wat minder op haalbaarheid georiënteerd element was de omarming van de 'bandstad'-gedachte als sturend ruimtelijk vormconcept.

Uit de voorstellen blijkt dat de bandstad als alternatief voor de satellietsteden wordt gepresenteerd: het is een model voor een verstedelijkte mobiele samenleving (hoge dichtheden, grote communicatiemogelijkheden) met daarnaast voldoende open ruimte.

Men moet hierbij bedenken dat in tegenstelling tot de jaren '40 en '50, waarin een anti-stedelijke visie onder de ruimtelijk ordenaars domineerde, er in de periode 1960-1970 - althans in de vakliteratuur - geen principiële bezwaren bestaan tegen het verschijnsel grote stad.

Zij die zich bezighouden met de ruimtelijke structuren wensen vooral een effectieve verdeling tussen verstedelijkt gebied en open ruimte en geen compromissen met veronderstelde niet-stedelijke woonwensen (vgl. Tweede Nota; 'gebundelde deconcentratie').

In dit verband is er aandacht voor de grootschalige stedelijke patronen, zoals de bandstad. Thijssse (1963) heeft op voorzichtige wijze mogelijkheden geopperd voor lineaire stedelijke ontwikkelingen in Nederland. Van Hezik (1964) doet een voorstel voor een bandstad in Zuid-Nederland. De eerste uitgewerkte bandstadidee in die periode is van Van de Broek en Bakema: Pampusstad (1964-1965). Verder zijn er voorstellen voor een dergelijke ontwikkeling in Brabant, Twente, Zuid-West Nederland en Utrecht<sup>21</sup>.

Hoewel dergelijke voorstellen voor veel ruimtelijke planners op nationaal en regionaal niveau praktische betekenis hebben (structureren van agglomeraties, conurbaties en zelfs megalopoli), zijn zij voor tal van betrokken individuen, groepen en instellingen vaak te abstract. In het verlengde hiervan meent Koopmans (1980) dat de bandstadidee weinig weerklank heeft gevonden, omdat de verdedigers ervan dit vormconcept onvoldoende hebben toegepast in samenhang met vraagstukken als 'suburbanisatie' en 'ongewilde groei van kleine kernen'. Deze redenering gaat echter voor de ontwerpschets Waterlely in die zin niet op, dat zij middels een bandstedelijke ontwikkeling de ongebreidelde verstedelijking wil tegengaan vooral om natuurwaarden te kunnen behouden.

De Randstad Holland - zelf, ex post geformuleerd, m.i. een bandstadachtig vormconcept - wordt uitgebouwd met een noordelijke ring, zodat én het groene én het blauwe (of natte) hart van Nederland behouden kunnen blijven.

3) Het plan Waterlely past ook in een traditie, waarin architecten, stedenbouwers en ruimtelijke planners toekomstig gedrag van mensen in aanzienlijke mate menen te kunnen beïnvloeden middels een bepaalde inrichting van de gebouwde omgeving. Achtergrond van het plan vormt de idee dat de maakbaarheid van de samenleving groot is en dat de overheid daarbij een sturende rol wil en kan spelen.

Deze grondslag van het plan is bij mijn weten niet eerder gesignaleerd. Een dergelijk fundamenteel gezichtspunt is evenmin naar voren gebracht ten aanzien van de plannen van de overheid zoals die zijn verwoord in de 'Nota 276', 'Verkenningen Markerwaard' en 'Markerwaard het maken waard?'. Toch meen ik hier een essentiële overeenstemming in oriëntatie onder de opstellers en de institutionele

---

<sup>21</sup> Overigens werd hier niet concreet teruggegrepen op ideeën van de Vries (1922) voor een bandstaduitbreiding in Rotterdam en de Casseres (1924) voor een bandstad tussen Amsterdam en Wijk aan Zee en al evenmin op de ideeën van de grondlegger van het bandstadconcept, Soria y Mata (Bosma, 1982, p. 18-27).

adviseurs van de overheidsproducten enerzijds en hun opposanten anderzijds op het spoor te zijn. Hierin ligt vermoedelijk ook een belangrijke verklaringsgrond voor de consensus over de te volgen procedure bij de besluitvorming over de Markerruimte (1974-1985) (z.o. hfd 13).

4) Onmiskenbaar bevat plan Waterlely ook alternatieve, nieuwe elementen, welke bedreigend waren voor tot dan toe geformuleerde beleidsstandpunten. Natuurbehoud gebaseerd op een mentaliteit die positief staat ten opzichte van stedelijk leven is daarvan het meest in het oog springend voorbeeld. Het inzicht dat natuur- en stadsbehoud samenhangen is mede onder invloed van Waterlely in de periode 1975-1985 steeds meer basis voor beleidsvorming geworden op alle bestuursniveaus.

Plan Waterlely sluit in 1974 niet aan bij het dan heersende stedelijk inrichtingsbeleid. Het plan wenst prioriteit voor stadsvernieuwing en een compacte benutting van de stad en haar voorzieningen. Deze prioritering is sinds de bespreking van de Verstedelijkingsnota (1976-1978) echter in brede bestuurlijke kring tot beleid geworden. Recentelijk is ook de aanleg van een stelsel van snelle treinen, voorgesteld als alternatief voor luchtverkeer in West-Europa ook voor Nederland actueel geworden (RUEIN, 1986).

5) Het plan heeft zeker ook misverstanden opgeroepen, hetgeen de bereidheid tot discussie over de ontwerpschets niet heeft bevorderd. Dit betrof bijvoorbeeld een arcering in een tekening waardoor het leek dat de VBIJ geheel Drente wenste te verstedelijken. Ook tamelijk radicaal ogende labels als "de particuliere massa-automotorisering moet worden afgebroken" hebben waarschijnlijk het denken over het plan niet bevorderd.

#### **reactie Zuiderzeecommissie op Waterlely**

In "Markerwaard het maken waard?" (deel 2, Basisinformatie 11/2 p. 101-104) wordt door de ZZC commentaar gegeven op 'Waterlely'. Het commentaar mondt uit in de volgende conclusies:

1. plan Waterlely is geen alternatief voor inpoldering van de Markerwaard
2. het is veeleer een alternatieve structuurschets voor de verstedelijking van noordelijk Nederland
3. gegeven dat de Markerwaard niet voor huisvesting zal dienen en gegeven de centrale ligging van het zuidelijk IJsselmeergebied in de bandstedenring, is de relatie tussen de ruimtelijke doelstelling van het plan, de uitwerking daarvan en de conclusie, dat de Markerwaard achterwege moet blijven, erg zwak
4. het plan steunt grotendeels op de onbewezen stelling dat creatie van meer land onvermijdelijk tot verkeerd gebruik van die ruimte leidt. Het gaat voorbij aan de mogelijkheid dat meer gebied ook kan betekenen meer luwte, meer natuurgebieden en meer draagkracht van het leefmilieu.

5. in Nederland gaat het om een optimale verdeling van schaarse ruimte over verscheidene bestemmingen; bij afweging van Markerwaardproblematiek moet men zich vanzelfsprekend realiseren dat ruimte 'n schaars goed is en dat planologische overbesteding moet worden vermeden.

#### **kanttekeningen bij de ZZC-reactie op plan Waterlely.**

De kwalificatie 'alternatieve structuurschets voor noordelijk Nederland (2) lijkt me een belangwekkend compliment voor het plan. Dit geldt ook voor conclusie (5), waarin een fundamentele overeenstemming in ruimtelijke oriëntatie wordt gedemonstreerd.

Voor tegenstanders van verdere inpoldering in het IJsselmeergebied is conclusie (3) bijzonder interessant, omdat hierin voor het eerst in deze discussieronde over de Markerwaard wordt gesteld dat inpoldering niet nodig is voor volkshuisvesting.

De stelling dat in Waterlely de centrale ligging van de zuidelijke IJsselmeerpolders wordt onderschat kan enerzijds berusten op een vooroordeel van de meerderheid in de ZZC, die inpoldering van de Markerwaard voorstaat uiteraard gepaard met volledige wasdom van de bestaande polders. Van de andere kant was het voorgestelde tracé van de ringspoorlijn op het oude land inderdaad bijzonder royaal gekozen, namelijk over Arnhem en Utrecht. Immers ook de lijn Amsterdam-Hilversum-Amersfoort-Zwolle zou tot 'luwte' in het IJsselmeer leiden. Men kan zelfs discussiëren of de Zuiderzeespoorlijn niet tot de gewenste 'luwte' zou kunnen leiden.

In conclusie (4) lijkt de ZZC te suggereren dat het plan Waterlely vooral gebaseerd is op een pessimistisch denken over wat de mens vermag in nieuw gecreëerde gebieden.

Plan Waterlely doet echter nauwelijks uitspraken over de (on)juistheid van de inrichting van de bestaande polders. En het optimisme in het plan over de mogelijkheden om middels stimulering van de stedelijke cultuur ook de kansen op beheer van natuurwaarden, zowel op land-arealen als in watergebieden, te kunnen vergroten, staat ver af van verondersteld cultuurpessimisme.

In de huidige tijdsgeest lijkt dit optimisme over de stuurbaarheid van de samenleving eerder een probleem aan plan-Waterlely. Immers een dergelijke stuurbaarheid vergt een sterke positie van de overheid in de samenleving en juist daarvoor is men nu minder enthousiast.

Juist of niet-juist, feit is dat deze kanttekening duidt op een bron van 'labeling' van de betrokkenen met betrekking tot elkaar en de gevolgen daarvan blijven in de jaren 1975-1985 dan ook niet uit.

In dit opzicht is de conclusie van de ZZC polariserend. Van een conflictoplossende werking van het plan-Waterlely, als product van actie-onderzoek, is dan ook weinig te merken.

De 'labeling' illustreert de dan nog tamelijk solitaire positie van de VBIJ in het veld van betrokkenen in de Markerruimte. Immers, zij krijgt ook geen expliciete bijval van degenen die later een minderheidsstandpunt in de ZZC verwoorden.

#### **vestigingsplaatsanalyse en kostenbatenanalyse voor TNL**

In paragraaf 10.2 is de inhoud van deze studierapporten over de TNL globaal verwoord.

Tot een definitieve plaatskeuze en projectbesluit komt het niet. De urgentie van het project blijkt minder gemakkelijk aangetoond te kunnen worden dan begin jaren '70 werd voorzien. Het commentaar op de

studierapporten en de beschikbaar gekomen informatie heeft het tempo van beslissen aanzienlijk vertraagd. De studierapporten hebben velen betrokken bij de TNL-kwestie, zowel in het noordelijk deel als in het zuidelijk deel van de Randstad. De conflicten tussen betrokkenen werden eerder aangewakkerd dan getemperd.

De teneur van de reacties was overwegend kritisch.

Smit (de Groene Amsterdammer, 7.8.1974, p. 8) meldde dat de basis van de rapporten wordt gevormd door aanvechtbare prognoses. Groei-remmende factoren worden niet genoemd. De discussie dreigt beperkt te worden tot een locatie-vraagstuk, terwijl het beter ware dat gestu-deerd zou worden op luchtverkeer-beperkende maatregelen.

Ook het Financieel-Economisch Magazine (FEM, 28.8.1974, p. 37-39) wijst erop dat de gepresenteerde groeicijfers "het resultaat (zijn) van een ongehoord optimisme." De titel van het FEM-artikel is dan ook alles zeggend: "Luchthavenplanners zien ze vliegen."

De Werkgroep 2000 (K2000, 1975-2) stelt dat de inspraak volstrekt ontoereikend is. Dit zou zijn bewezen door het referendum over de TNL in West-Brabant (8.12.1973). In tien plaatsen werden toen alle stemgerechtigden benaderd door de leden van het WIL (Westbrabantse Inspraakcommissie Luchthaven), geformeerd vooral door welzijns- en vormingswerkers in die streek.

Van alle stemgerechtigden deed 75% mee. Hiervan verklaarde 77% zich tegen een TNL-West-Brabant, 12,5% was vóór (11% geen mening). Met name het opkomstpercentage geeft aan dat velen zich bij een dergelijke kwestie betrokken voelden. De W2000 attendeert er daarom op dat het werk van studiecommissies gevolgd door een kabinetsbesluit onvol-doende legitimatie zou kunnen leveren voor de realisering van een TNL.

Jansen (Plan 3/75, p. 3-11) stelt dat in de kosten-baten-analyse van de 'Vestiging-plaatsanalyse' ruimtelijke overwegingen onvoldoende aan bod komen, natuurlijk milieu en landschap door de geringe mogelijkhe-den tot kwantificering stiefmoederlijk worden behandeld en sociale gevolgen haast volledig buiten de optiek vallen. Bovendien zijn de grondkosten voor de Markerwaard onjuist berekend, hetgeen de con-clusie dat juist bij deze TNL-locatie een batig saldo is te verwachten twijfelachtig maakt.

Ook zou er gevaar zijn voor informatie-monopolisering als gevolg van omvangrijk , maar ontoegankelijk gepresenteerd onderzoek, waardoor het democratisch karakter van het bestemmingsproces bedreigd wordt.

Op een studiedag van de 'Werkgroep onderzoek en beleid in verkeer en vervoer' op de TH Delft (30.5.1975) komen enige argumenten naar voren die kunnen illustreren:

1. dat vele belangen betrokken zijn bij een voorspelde snelle ont-wikkeling van de burgerluchtvaart, zowel in bevorderende als in remmende zin;
2. dat ondanks de omvang van het uitgevoerde onderzoek nog tal van kwesties open zijn;
3. dat de wenselijkheid van de voorziene ontwikkelingen uiteenlo-pend worden beoordeeld en dat derhalve de onderzoeksresulta-ten aanleiding zijn tot conflicten.



Ik wil deze drie punten toelichten door enige stellingen uit de betogen op deze studiedag te memoreren.

- Sinds de twintiger jaren domineert de problematiek van één of twee nationale vliegvelden de discussies over luchthavens (E. de Boer).
- De noord- en zuidvleugel van de Randstad (Amsterdam en Rotterdam) zijn steeds elkaars concurrenten. Amsterdam is daarbij voortdurend in het voordeel. De KLM opteert voor één centrale luchthaven (E. de Boer).
- Tot 1960 bepalen zowel luchtvaarttechnische en bedrijfseconomische eisen als prestige-gevoelens het beleid. Na 1960 bepaalt de geluidhinderproblematiek de discussie. Het sterk toenemende luchtvaartverkeer, de komst van de straalvliegtuigen, de ongecoördineerde luchthavenontwikkeling, het negeren van de geluidhinder bij Schiphol doen de gedachte van een TNL herleven (E. de Boer).
- Omdat de PTL-groep, Cie-Falkenhagen, niet tot een eensluidend oordeel komt over wenselijkheid en locatie van een TNL, wordt er verder gestudeerd. Ontwikkelingen bij geluidhinderbestrijding, luchthavenbeleid, ruimtelijk- en verkeersbeleid kunnen wellicht op korte termijn bepaalde problemen oplossen. Deze nieuwe gegevens moeten alsnog doorwerken in de TNL-planning (E. de Boer).
- De prognoses zijn gebaseerd op zowel objectieve, rationele voorspellingsmethoden als subjectieve, intuïtieve beoordelingen. De prognoses zijn optimistisch, omdat ze een steeds sneller stijgende vraag naar luchtvervoer impliceren. Echter, de waarschijnlijkheid en de wenselijkheid van een dergelijke ontwikkeling moet worden besproken, uitgaande van 'grenzen in de energieconsumptie' en in het 'toerisme': onderzoek naar een luchtvaartprognose in de vorm van een S-curve is urgent (G. Hupkes).
- Naast het gepresenteerde trendscenario is een 'contrastscenario' gewenst. De centrale vraag is dan "hoe kan een TNL worden voorkomen en wat zijn hiervan de maatschappelijke consequenties?" (J. Overeem).
- Kosten-baten-analyse (KBA) is een beleidsanalytisch instrument dat slechts dan realistisch benut kan worden als tenminste de beleidsdoelstellingen expliciet zijn geformuleerd en geanalyseerd, hetgeen in de CPB-KBA achterwege blijft (D. v. Houten).
- De manier waarop de techniek van de kosten-baten-analyse is toegepast, noopt tot kritische evaluatie ten aanzien van bijvoorbeeld: de alternatieve aanwending van de investeringsbedragen bij niet-aanleg van de TNL; de verdeling van lusten en lasten van de TNL over verschillende categorieën van de bevolking; de creatie van objectieve meeteenheden (m.n. geldnormen) en het binnen-sluipen van impliciete waarde-oordelen; de keuze van de hoogte van de disconteringsvoet als exponent van opvattingen in de samenleving (M. Slagmolen en N. Wijnolst).

Tegen genoemde argumenten en stellingen zijn verscheidene verdedigingen ontwikkeld door onderzoekers/vertegenwoordigers van het

Centraal Plan Bureau (CPB), Rijksluchtvaartdienst (RLD), Nederlandse Spoorwegen (NS) en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Hoewel de weergave van deze defensieve argumentaties de onenigheid over de problematiek alsmede de hierin verscholen belangen zou toelichten, gaat een dergelijke reproductie te ver buiten het bestek van dit hoofdstuk en blijft dus achterwege.

Wel is het van belang zich te realiseren dat de bovenstaande argumenten, stellingen en beweringen zijn gelicht uit een wat 'ongebruikelijke dialoog', namelijk 'die van een groep ongebonden deskundigen met wel gebonden deskundigen' (Wiggerts, 1975). Een niettemin interessante vorm van inspraak en publieke meningsvorming.

Het materiaal demonstreert grote onenigheid op wezenlijke punten, in het bijzonder ten aanzien van de perceptie van de problematiek, de centrale vraagstelling en het probleemoplossend vermogen van het voorgestelde middel: de TNL. Het conflict spitst zich feitelijk toe op de politieke aspecten van een eventuele TNL.

De onderzoekers (allen in overheidsdienst) beweren gebonden te zijn aan opdrachten van politici, dus te moeten opereren in een eenzijdige afhankelijkheidsrelatie. De ongebonden deskundigen wijzen er echter op dat het ook bij de opdrachtformulering om wederzijdse afhankelijkheden gaat. Beleidsvoorbereiders doen immers meestal suggesties aan de politici over wat zou moeten worden onderzocht. Anderzijds zijn de werkmethode van de onderzoekers niet zo gezaghebbend dat de onderzoeksresultaten onomstotelijk zijn, hetgeen de onenigheid erover verklaart.

Het perspectief van waaruit de onderzoekers de belangenweging beïnvloeden is voor de RLD de belangenbehartiging van luchtvaart en luchtvervarenden. Het CPB, dat suggereert politiek neutraal te zijn, geeft in feite prioriteit aan de sociaal-economische nutsfunctie.

Duidelijk is dat het onderzoek hier niet conflictoplossend werkt. Integendeel, het toont aan dat de verantwoordelijke politici bij de uiteindelijke belangenafweging, zelfs bij omvangrijk vooronderzoek, slechts vanuit enkele belangenpreferenties, welke samenhangen met de ambtelijke rationaliteit van de adviserende instantie, worden voorgelicht.

De hier gebezigde vorm van dialoog tussen wel en niet gebonden deskundigen vergroot de oriëntatiefunctie van het onderzoek. Hij democratiseert bovendien de toegang tot onderzoeksresultaten. Dit verduidelijkt eveneens de positie van de adviserende instanties in de figuratie van betrokkenen. In het bijzonder vallen de mono-functionele inbreng van de RLD en de mono-disciplinaire inbreng van het CPB op.

In de volgende paragraaf zal blijken dat de ambtelijke rationaliteit de RIJP tot een multi-functionele en multi-disciplinaire opstelling dwingt.

**'Markerwaard 't maken waard?' (inclusief 'Verkenningen Markerwaard')**  
Het advies van de RvdWst (1976) steunt op de meerderheid van de ZZC. Aan deze commissie werd heel wat onderzoeksmateriaal aangeboden, waaronder plan Waterlely en Verkenningen Markerwaard (Tabel 8).

Na de kritiek op de ruimtelijke paragraaf in de Nota 276, ook al geen consensusvormer, vroeg de ZZC aan de RIJP om de ruimtelijke inrichting van de Markerruimte te onderzoeken. Dit resulteerde in het rapport 'Verkenningen Markerwaard' waarin, uitgaande van een nieuwe contour van de polder (Figuur 16), via vier regionale scenario's tal van mogelijkheden voor het gebied worden geschetst (10.2). Het rapport was rijk aan beeldvorming.

De RIJP adviseert eerst een beslissing te nemen omtrent inpoldering en begrenzing van de polder. Er moet dus eerst een principe-uitspraak komen dat het Markerwaardgebied met een gedeeltelijke inpoldering méér mogelijkheden biedt dan zonder (NHD, 6.6.1985). Getrapt besloten is dus een strategische beleidskeuze geweest van de RIJP. De eindbeelden beogen dus slechts aan te tonen dat er veel mogelijk is.

Deze strategie kan ingegeven zijn door de wens optimale flexibiliteit te willen houden in de planning (professioneel), door de behoefte in dit stadium nog geen belangengroepen van het werk te vervreemden (politiek) alsook door gebrek aan consensus in de plannende instantie zelf (zie ook hfd 13). De reactie van de VBIJ op het rapport was dat "de aanpak van de dienst(en) vooruit gaat" (in vergelijking met de Nota 276), maar dat toch nog immer bleek dat "... de enige wezenlijk andere oplossing, het niet-inpolderen, gewoon niet aan bod ..." komt. "Men zoekt oplossingen voor problemen, die op het oude land niet zijn opgelost. Laat men eerst bewijzen, dat er op dat oude land geen mogelijkheden meer zijn." (Bierman, namens VBIJ in NHD, 6.6.1975). De ANWB reageerde met de stelling dat "mogelijkheden" niet gelijk zijn aan "noodzakelijkheden" (brief aan Min. van V&W 16.1.1976).

Ook in de ZZC bleek het niet mogelijk consensus te bereiken over welk beeld het meest verantwoord zou zijn. Een minderheid vond zelfs dat daarover in het geheel niet kon worden beslist zolang er met betrekking tot TNL, drinkwaterspaarbekken, zandwinning en Rijn-waterkwaliteit nog zoveel onzekerheden bleven. De RvdWst was het in feite zowel met de RIJP als met de minderheid in de ZZC eens.

Slechts de contouren van de Markerwaard behoefden nu instemming. Van de geboden inrichtingsmogelijkheden kon de noodzakelijkheid echter niet aangetoond worden. Vandaar dat vooralsnog een lege polder wordt voorgesteld. Juist dit punt heeft conflictversterkend in plaats van conflictoplossend gewerkt.

"Op alle gebruiksmogelijkheden die concreet worden aangegeven (van de tweede nationale luchthaven tot landbouwgronden), is kennelijk zoveel af te dingen dat de Raad zich niet op een keus wil vastleggen. Dit maakt het geheel tot een weinig overtuigend stuk ... Inpolderen alleen terwille van het inpolderen mag voor Waterstaat een begrijpelijke taak zijn, anderen zouden toch wel een iets duidelijker beeld willen hebben van wat we nu eigenlijk met die polder willen doen ..." (Het Parool, hoofdcommentaar, 14.10.1976). "Het 'hoe' van de inpoldering wordt wel besproken, maar in mindere mate het 'waarom' en helemaal niet het 'waartoe'. Dat is vreemd, ... Met name is nu de vraag actueel of wij straks voor allerlei voorzieningen in ons land niet eens meer behoefte zouden kunnen hebben aan een flinke lap (zoet) water dan aan een stuk land. En juist omdat de meerderheid van de RvdWst nauwelijks weg weet met de bestemming van dat nieuwe stuk land, blijft deze vraag klemmen." (Trouw, hoofdcommentaar, 15.10.1976). De ANWB en het KNWV stellen (brief aan Min. van V&W, 6.1.1978) dat tegen het advies van de RvdWst dezelfde bezwaren moeten worden geopperd als eertijds tegen 'Verkenningen Markerwaard' werden geuit: "de inhoud van beide is steeds gebaseerd op het in feite vooraf ingenomen standpunt, dat een gebied van plusminus 40.000 ha zal worden ingepolderd. Over andere varianten, bijvoorbeeld niet inpolderen of

een kleine polder wordt nauwelijks informatie gegeven ... Wij willen daarom verzoeken (ook al gedaan in brief van 16.1.1976) om in uw toekomstig beleidsvoornemen ... duidelijk verschillende varianten (in elk geval de nulvariant) te doen opnemen. Pas wanneer de alternatieve inpolderingsvormen - in gelijke mate onderbouwd door gegevens en informatie - worden gepresenteerd, is een goede vergelijking en keuzebepaling zowel van "insprekende" organisaties en burgers als van ... het parlement mogelijk."

De SNM was deel van de minderheid in de ZZC. Een toelichting op haar standpunt toont echter dat niet alleen twijfel over de noodzaak van de TNL en de toekomstige waterkwaliteit tot het advies van tien jaar uitstel van de beslissing heeft geleid, maar sterker, dat de argumenten pro-inpoldering (1976-1977) zo zwak worden geacht dat "op grond daarvan geen beslissing genomen mag worden."

Ook wenste men niet mee te werken om door inpoldering de locatie-Markerwaard voor de TNL te stimuleren. "Ze moeten het maar met Schiphol zien te redden. De verwachtingen over de toename van het luchtverkeer zijn erg overtrokken en een klein land kan zich nu eenmaal niet alles veroorloven." (H. P. Gorter, vertegenwoordiger SNM in ZZC, in Friesch Dagblad, 15.5.1977). De VBIJ stelt dat de RvdWst veel niet blijkt te weten, bijvoorbeeld dat de inpoldering van de Markerwaard al gestart is door de aanleg van de dijk Enkhuizen-Lelystad. "Sommige grote werken hangen nu eenmaal technisch samen met andere grote werken. Door dit nu nog niet door te hebben, plaatst de Raad zich in de positie van een tovenaarsleerling die zelf nog niet weet dat hij aan het toveren is." De Raad wordt incompetentie verweten omdat hij 'gouden bergen' belooft over de mate waarin de polder zich zal terugverdienen, een standpunt waar het Ministerie van Financiën gelukkig anders over blijkt te denken.

'Onfris' noemt de VBIJ de voorspelling dat de visvangst/ha in het resterende randmeer kan verdubbelen. De geschiedenis herhaalt zich. Gelijkluidende beloften deed men al aan de vissers om de afsluiting van de Zuiderzee te rechtvaardigen (zie hfd 4).

Ook de geschetste mogelijkheden worden geattaqueerd. Over "natuur" maken schampert de VBIJ: "Je kan ook een amateur de Nachtwacht laten oververven om een schilderij te krijgen. Waterstaat zou er beter aan doen om de natuurbescherming eerst maar eens te geven wat zij vraagt (bijvoorbeeld een open Oosterschelde, of een Deelerwoud zonder vierbaansweg) in plaats van ongevraagd nieuwe "natuur" aan te bieden." (VBIJ, Goverde, Ver. Noordh. bladen, 21.10.1976)

Wanneer men de reacties van de vertegenwoordigers van deelbelangen (natuurwetenschappelijke en cultuurhistorische waarden, dag- en verblijfsrecreatie, visserij, waterhuishouding, volkshuisvesting) naleest (zie Plan 9+11, 1977), ontstaat de indruk dat de conclusie van de RvdWst onterecht, in elk geval onvoldoende gefundeerd en afgewogen tot stand is gekomen.

Een stap verder gaat Koekebakker. Hij meent dat het advies opnieuw demonstreert dat de heerschappij van Waterstaat over het IJsselmeer gestopt moet worden (Plan 11/77, p. 37-42). Beslissingen die essentieel zijn met betrekking tot bestaande open ruimten moeten niet primair worden voorbereid door adviesorganen van Verkeer en Waterstaat. Het gaat er hierbij niet om die organen als zodanig te blameren, maar om vast te stellen dat dergelijke beslissingen genomen behoren te worden onder het regiem van de Wet op de RO, d.w.z. dat ruimtelijke planvorming uitgevoerd door de ruimtelijke planorganen

leidend tot een streek- of structuurplan voor het gebied de basis voor deze beslissingen moet leveren.

Dit dient alsnog te geschieden. Vertraging is hierbij een onaanvaardbaar tegenargument. Ten eerste heeft de RvWst zelf ruim drie jaar nodig gehad voor haar advies en ten tweede toont de inhoud ervan onomstotelijk aan dat er geen enkele reden is om overhaaste beslissingen te nemen.

"En wat dat betreft kunnen we de Zuiderzeecommissie nog dankbaar zijn." (o.c., p. 42)

In de bovenstaande reacties valt een verscheidenheid in toon en stellingname op. De kracht en diepgang van de reacties is echter van dien aard dat de conclusie moet zijn dat het onderzoek noch de beleidsadvisering in de periode 1973-1976 conflictoplossend heeft gewerkt. Integendeel. De standpunten worden uitvoeriger, fundamenteeler, feller en veelvuldiger geformuleerd.

Of zoals de RIJP-directeur het eufemistisch uitdrukte: "er staan inderdaad nu meer mensen op de dijk te kijken dan bij de Noordoostpolder het geval was. Er zijn tegenwoordig ook veel meer mensen betrokken bij de ontwikkelingen, waardoor de besluitvorming meer tijd kost en gecompliceerder wordt." (Het Parool, 5.6.1975).

## 10.5 HISTORIE OOSTVAARDERSDIJK

Bij eerdere beschouwing van de waterhuishoudkundige aspecten (9.5.2 en 9.5.4) bleken deze uit vijf onderdelen te bestaan: veiligheid tegen overstromingen; afwatering; watervoorziening; waterkwaliteit; geohydrologische aspecten.

In de voorgestelde 'minimaal noodzakelijk waterhuishoudkundige werken' (= variant 1 'niet inpoldering', Nota 276, zie Figuur 12) ligt het accent op het vinden van oplossingen voor de eerste drie genoemde aspecten.

De verantwoording van de 'minimale noodzakelijkheid' geschiedt echter te summier. Ook bij de toelichtingen van J.C. van Dam bleken punten van afwatering en waterkwaliteit onvoldoende helder te worden. De verhullingen bij de betrokkenen maakt het waarschijnlijk dat zij hierdoor een strategisch en tactisch betere machtspositie in de besluitvorming menen te kunnen behouden.

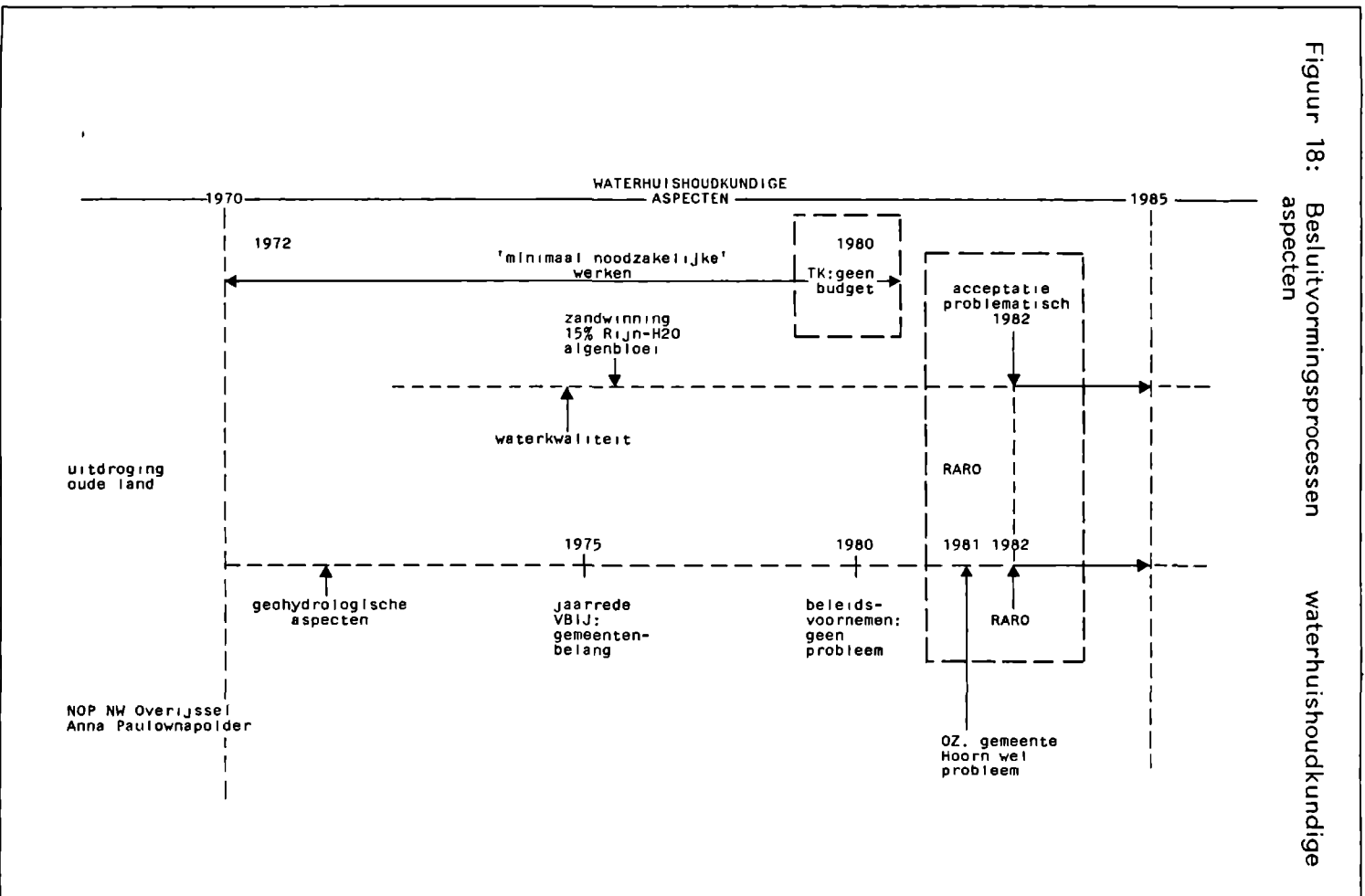
Naarmate het besluitvormingsproces vorderde moesten de waterhuishoudkundige aspecten meer worden gelegitimeerd.

Figuur 18 toont in welke perioden van het bestudeerde proces aspecten van de waterhuishouding politiek van belang zijn geweest. Met name het verlaten van de redenering dat bepaalde werken minimaal noodzakelijk zijn en dus niet kunnen wachten op definitieve beslissingen inzake eventuele verdere inpolderingen in de Markerruimte zal hierna worden uitgewerkt.

Aanleg van de dijk Enkhuizen-Lelystad, aanleg van het Oostvaardersdiep (=scheiding Markermeer van IJmeerboezem) en een ringdijk om Marken zijn de voornaamste waterbouwkundige werken die in de Nota

Figuur 18: Besluitvormingsprocessen aspecten

waterhuishoudkundige aspecten



276 bij de variant 'géén inpoldering ' als 'minimaal noodzakelijk' worden gepresenteerd (1972).

De geschiedenis van de dijk Enkhuizen-Lelystad is bekend (9.3). Door acceptatie van de Verkenningen-variant in de RvdWst wordt de dijk Enkhuizen-Lelystad ook als oostelijke Markerwaarddijk gelegitimeerd. Het Oostvaardersdiep moet er ook komen en de noordwestelijke dijk hiervan zou zo zuidelijk mogelijk op de Noordhollandse kust moeten worden aangesloten. Maar, gezien de gekozen vorm van de Markerwaard, met een grote zwaikom annex waterrecreatieplas bij Lelystad, kon volgens ZZW niet worden voorkomen dat alsnog de helft van het Flevolandse dijktracé Lelystad-Amsterdam moet worden verhoogd om de bewoners van Zuid-Flevoland de noodzakelijke veiligheid te garanderen.

Verder is het gewenst om een kruiskoppeling te maken tussen Markermeer en Amsterdam-Rijnkanaal via sluis- annex sifon-constructie op de scheiding van Markermeer en IJmeer, teneinde in geval van calamiteiten of grote droogte meerdere toegangskanalen voor water tussen West-Nederland en het IJsselmeergebied te scheppen (opheffing waterscheiding).

Op grond van het succes van de aanvaarding van de voorgestelde 'minimaal noodzakelijke' waterhuishoudkundige werken en de vorm van een eventuele Markerwaard door de RvdWst ziet de Dienst ZZW zijn eisen op het eigen beleidsveld van de waterbouw ingewilligd.

De machtspositie van de waterbouwkundigen wordt nog eens bevestigd door de brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer (13.10.1976; TK nr. 14164, nr. 1), waarin hij de eerder genoemde werken uitsluit van de PKB-Markerwaard en de uitvoering ervan aankondigt, e.e.a. binnen de budgettaire mogelijkheden.

Het pleit lijkt beslecht: er wordt geen verband onderkend tussen de besluitvorming over verdere inpoldering en de noodzakelijk geachte waterhuishoudkundige werken. In de strijd om de probleemstelling wordt een dergelijke samenhang door meerdere betrokkenen echter wel als vaststaand beschouwd. Met name in de periode 1976-1980 wordt geopponneerd tegen de stellingname van de Minister. En uiteindelijk, februari 1980, met succes.

Wat zijn de voornaamste feiten die het bestaande positieve machtssaldo van de waterbouwkundigen hebben doen verminderen?

Tot dan toe had vooral de VBIJ de waterhuishoudkundige werken opgevat in samenhang met de uiteindelijke aanleg van de Markerwaard.

Saillant is dat de VBIJ zich in de periode 1972-76 vooral keerde tegen de in uitvoering zijnde Houtribdijk en in die strijd de Tweede Oostvaardersdijk als nuttig alternatief werk voor Zuiderzeewerken voorstelde. Na sluiting van de Houtribdijk (1975) en de opening van de weg hierover (1976) namen de voorvechters van het behoud van het IJsselmeer echter de andere 'minimaal noodzakelijke werken' nog eens onder de loep.

Dat resulteerde onder meer in het rapport 'Dijken vallen als domino's' (1978), volgens welk alle dijken in het Markermeergebied in feite louter Markerwaarddijken zijn. De polder zou via incrementele besluitvorming, bij stukjes en beetjes, en zonder vooraf te beslissen over de Markerwaard als geheel, dreigen te worden verwezenlijkt. De waterhuishoudkundige noodzaak van deze werken werd nu dus in het rapport betwifteld en ter discussie gesteld.

De VBIJ riep de verantwoordelijke politici op zich na de Houtribdijk-affaire niet ten tweede male aan de dijk te laten zetten. Alvorens de uitvoering van de Oostvaardersdijk goed te keuren zouden zij drie overwegingen zwaar moeten laten wegen:

1. Wat is de zin van de Oostvaardersdijk? Het gaat erom relatief zoet Rijn-IJssel water (235 mg Cl-/liter, 1976) te scheiden van relatief zout uitslagwater van Flevoland (340 mg Cl-/liter, 1976) (z.o. H. Meijer, 1977). Gezien de verblijfstijd van het water in het Markermeer en daarbij de uitslag van Flevoland, worden chloride-gehalten tussen 400-700 mg/liter voorspeld (Hofkerk, 1984). Dit is ontoelaatbaar aangezien dit water dan onbruikbaar is voor inlaat op met name glastuinbouwbedrijven. Echter, zo stelt de VBIJ, de Rijn en tengevolge daarvan ook het Markermeer wordt (hoewel dat ongewenst is) voornamelijk steeds zouter en dat maakt de waterscheiding in de vorm van een Oostvaardersdijk in toenemende mate overbodig.
2. Het verziltingsprobleem in het westelijk IJsselmeer is door Rijkswaterstaat zelf gemaakt, namelijk door aanleg van de Houtribdijk en door Flevolands polderwater in het Markermeer en niet in het klein-IJsselmeer uit te slaan. Herzie één van beide beslissingen en de Oostvaardersdijk is overbodig.
3. Er is een technisch alternatief bedacht (ISP, IJmeer rijp voor een visie, 1977), waarmee niet wordt vooruitgelopen op de Markerwaard, noch vrijheid om die polder te maken wordt ontnomen; waarmee het IJmeer zoet blijft; waarmee bovendien het landschap in het IJmeer en bij de Waterlandse kust minder wordt aangetast en waarbij de scheepvaart minder hinder ondervindt (geen sli zen) en dat waarschijnlijk ook nog goedkoper is. In plaats van één Oostvaardersdijk van Lelystad naar Amsterdam zou men van het gemaal de Block van Kuffeler naar Amsterdam twee halve Oostvaardersdammen kunnen aanleggen, welke een zoutwaterafvoerkanaal vormen (Figuur 19).

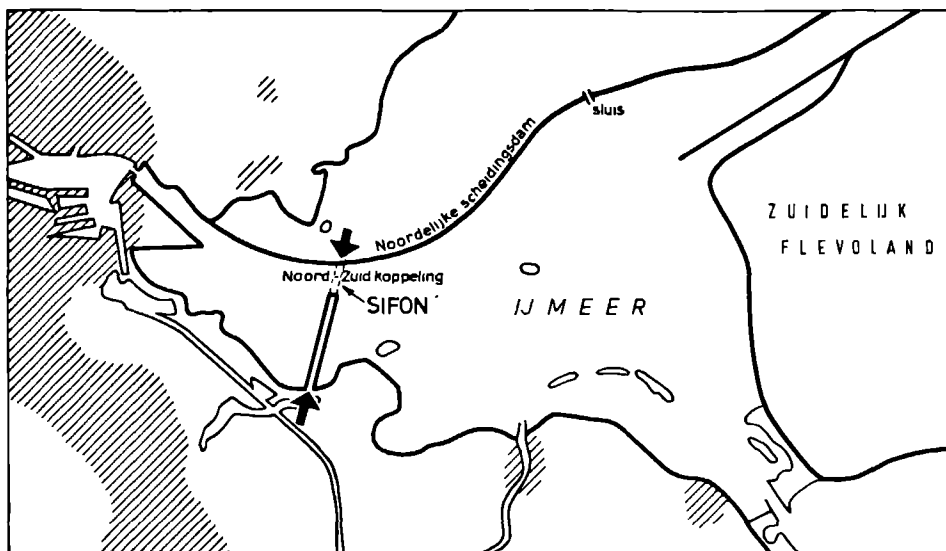
Deze drie overwegingen zijn volgens de VBIJ voldoende steekhoudend om een openbare besluitvorming over de Oostvaardersdijk en het IJmeer politiek opportuun te maken.

Volgens de opstellers van het rapport is daar ook beleidsruimte voor. Haast is er niet. Want juist is aangekondigd dat de totale waterhuishouding van Nederland zou worden bestudeerd. En zolang nog gestudeerd moet worden op het geheel kan immers de noodzaak van nog uit te voeren delen niet vaststaan.

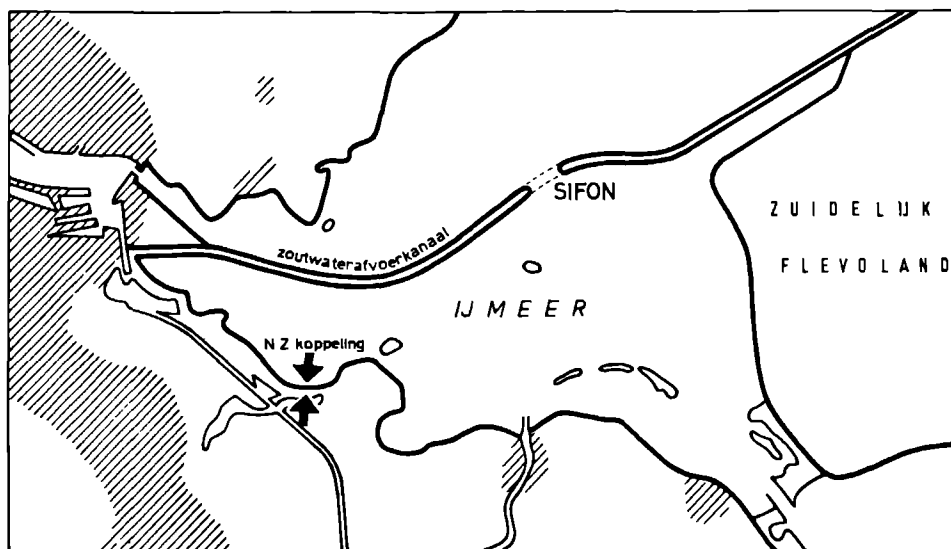
Bij het voorstel tot verhoging van de dijk Lelystad-Amsterdam (verdedigd op basis van de motie Bongaarts-de Mural, 1918) bleken inderdaad enige parlementariërs van CDA, PvdA en D'66 bereid over te gaan tot daadwerkelijke parlementaire controle. Cruciaal voor het van de kaart vegen van de Tweede Oostvaardersdijk waren echter de resultaten van de 'Policy Analysis for the Watermanagement in the Netherlands', de zogenaamde PAWN-studie (1979), welke werd verricht ter voorbereiding van een nieuwe nota waterhuishouding van Nederland. Deze beleidsanalyse was een samenwerkingsproject van Rijkswaterstaat, het Waterloopkundig Laboratorium en de Amerikaanse Rand Corporation. Het computermodel werd door de Amerikanen, de buiten-



Figuur 19: De sifon als er een dijk wordt aangelegd



Figuur 20: De sifon als er een zoutwaterkanaal wordt aangelegd



Bron: tekeningen ontleend aan 'Dijken vallen als dominostenen' (1978); idee ontleend aan ISP 'IJmeer, rijp voor een visie'(1977)

staanders, ingebracht. Mede hierdoor is het onderzoeksresultaat vermoedelijk politiek tamelijk onbetwist gebleven. Eén van de resultaten was dat de Tweede Oostvaardersdijk feitelijk slechts nut had bij

het verminderen van de zoutschade in Noord-Holland. Maar omdat het project een bijzonder ongunstige kosten-baten-verhouding bleek te hebben - f 1 miljoen/jaar aan baten tegenover een investering van ongeveer f 250 miljoen - werd geconcludeerd dat dit project onvolgende eigen merites had om tot uitvoering over te gaan.

Dat de Tweede Oostvaardersdijk feitelijk reeds begin 1980 uitgegomd werd, is vooral gevolg van alert optreden van Natuur en Milieu tijdens twee studiedagen over de PAWN-studie (11 en 12 december 1979). In de discussie over het computermodel kwam al deze informatie vrij. Met succes (vanuit het perspectief van 'behoud van het IJsselmeer' dan) kon die informatie politiek worden verzilverd in het daarna volgende begrotingsdebat.

In februari 1980 zegde de Minister van V&W toe de zaak nog eens te zullen bekijken. Hij zou daaromtrent een nota uitbrengen en geen definitief standpunt over het project innemen vóór het besluit over de PKB-Markerwaard. De eerder gememoreerde begrotingspost werd niet geschrapt, maar geoormerkt voor de beveiliging van Marken.

De Minister van V&W maakt aldus de waterhuishoudkundige werken weliswaar niet expliciet tot onderdeel van de PKB-Markerruimte, maar beweert anderzijds dat zij niet langer minimaal noodzakelijk noch urgent zijn.

De belangen van de waterbouwkundigen worden hier in elk geval ondergeschikt gemaakt aan de besluitvorming over de eventuele aanleg van de Markerwaard.

Een vermindering dus in het positieve machtssaldo van deze deskundigen.

Voor vele kritische betrokkenen in de Markerruimte, met name de coalitiegenoten in de Overleggroep IJsselmeer, was de wijziging van het standpunt van de Minister in deze een eerste signaal dat hun samenwerking tot enige relevante machtsvorming in de figuratie van betrokkenen kon leiden.

## **10.6 DEFINITIEVE ONTKOPPELING PKB-MARKERWAARD EN PKB-TNL**

Bij zijn adviesaanvraag (nov. 1972) aan de RvdWst scheidt de Minister van V&W de besluitvorming over de Markerwaard en de TNL.

De ZZC probeert hiervoor een logische interpretatie te formuleren. Zij komt daartoe tot de volgende passages:

"In de eerste plaats maakt een besluit tot inpolderen of niet de vestiging van een luchthaven in het Markerwaardgebied, indien gewenst, niet onmogelijk. Anderszins volgt uit een besluit tot inpoldering niet zonder meer de vestiging van een luchthaven; er dienen zich immers vele andere inrichtingsmogelijkheden aan" (ZZC/RvdWst, dl 1, 1976, p. 26).

"Indien bij het vergelijken van mogelijke lokaties voor een tweede luchthaven de Markerwaard als meest gunstige naar voren zou komen dan is daarmee echter nog niet aangetoond dat de meest wenselijke bestemming van de beschikbaar komende gronden van een Markerwaard die van de vestiging van een luchthaven is" (ZZC/RvdWst, o.c., 1976, p. 27).

In paragraaf 9.3 is plausibel gemaakt waarom de Minister van V&W in 1972 de Markerwaard-kwestie wenst te scheiden van die van de TNL. Toch heeft dezelfde functionaris bij brief van 8.11.1974 (aankondiging PKB-Markerwaard) aan de RvdWst gesuggereerd de beide procedures te coördineren.

De ZZC heeft hiertoe een procedure-schema ontworpen (ZZC/RvdWst, 1976, p. 74-75). De combinatie betreft met name het advies van de Rijksplanologische Commissie en het publieke gedeelte van de PKB-procedure, dus de behandeling na de publicatie van het beleidsvoornemen. De condities voor de realisatie van deze gecombineerde procedure zijn echter zwaar:

1. het beleidsvoornemen van de regering moet de Markerwaardpolder als de meest wenselijke locatie van een eventuele nieuwe luchthaven aanwijzen;
2. de koppeling is alleen zinvol als de Markerwaardadviesprocedure en de voortzetting van (het openbare gedeelte) van de procedure over de plaats van een eventuele luchthaven in de tijd gezien niet te ver uiteen liggen (ZZC/RvdWst, dl 1, o.c., p. 74).

De optiek in de ZZC/RvdWst is dan nog dat de Markerwaardadvisering niet moet wachten op de TNL-adviesprocedure.

"Afronding van de "aanvullende procedure" van de planologische kernbeslissing inzake de Markerwaard (...) behoeft niet veel tijd in beslag te nemen. Mogelijk onderzoek is verricht, informatie is gerangschikt, de balans is opgemaakt en een voorstel is geformuleerd." En de eerder in het RvdWst-advies "... genoemde overwegingen maken ... duidelijk dat langer uitstel van een Markerwaardbeslissing bepaald ongewenst is." (ZZC/RvdWst. o.c., dl.1, p. 74).

In paragraaf 10.2 zijn de feiten gememoreerd welke tonen dat de zaken anders zijn gelopen dan de ZZC/RvdWst in 1976 voorzag en gewenst achtte.

In 1977 meldt de RPC dat het beter is de TNL-kwestie in het bredere verband van de voorbereiding van het Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen (SBL) te bezien. Bovendien wordt meegedeeld dat de advisering van beide kwesties meer tijd vergt dan voorzien. Toch blijkt uit de gelijktijdige behandeling in de RPC van het 'ontwerp-SBL' en de 'nota ontwikkeling van het Markerwaard-gebied' dat nog steeds aan gecombineerde behandeling wordt gedacht.

Eerst in het begin van 1980 vindt de ontkoppeling plaats. De doorbraak wordt in feite verricht door de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat (Smit-Kroes). Zij heeft grote haast om bij wijze van politieke daad vóór de verkiezingen van 1982 de publieke besluitvorming over het SBL af te ronden.

Toen dan ook in januari 1980 opnieuw nader gestudeerd moest worden op het beleidsvoornemen over de Markerruimte (besluit tot opstelling 3 DG-nota), en de inhoud van het ontwerp-SBL via interviews en ander journalistiek handwerk al bijna zes maanden grotendeels bekend was, werd besloten de inspraak over dit SBL los te koppelen van de PKB-Nota Ontwikkeling Markerwaardgebied.

Terwijl in 1975-1976 de formele adviseurs in de RvdWst vreesden dat de aankoppeling van de TNL-procedure de Markerwaard-procedure zou kunnen vertragen, was in 1980 juist de voortdurende discussie in het kabinet over de wenselijkheid van een Markerwaard reden voor de politiek verantwoordelijke voor de burgerluchtvaart om de twee procedures te ontkoppelen. Inhoudelijk werd de manoeuvre van de staats-

secretaris overigens vooral mogelijk wegens de inmiddels ver achter de planningshorizon gezakte noodzaak van een TNL. Hoewel een reservering van een deel van de Markerruimte voor een TNL, die ooit wellicht zou moeten worden aangelegd, wenselijk werd geacht in het SBL, was de burgerluchtvaartontwikkeling niet langer meer afhankelijk van de Markerwaard. Prognoses met sterk gedaalde passagiers- en reizigersbewegingen, geluidarmere vliegtuigen, toenemende belangstelling voor Schiphol als vestigingsplaats voor bedrijven en als Europoort van de luchtvaartpassagiers, alsmede lagere investeringsgeneigdheid bij de overheid vergrootten de politieke wil om Schiphol tot ver na 2000 als enige nationale luchthaven te blijven benutten.

De neiging om binnen afzienbare tijd elders een nationale luchthaven op te zetten, verdween vrijwel uit het vizier. Zelfs een 'natte' reservering van de Markerruimte was in principe voor de luchtvaartbelangen reeds genoeg.

Inhoudelijk was er derhalve in februari 1980 geen enkele reserve meer om de politieke motieven van de staatssecretaris te honoreren.

Aldus beschouwd weerspiegelt de ontwikkeling met betrekking tot al dan niet koppeling van de PKB-procedures over de Markerwaard en de TNL de afhankelijkheidsrelaties tussen de formele adviseurs op de beleidsterreinen (burger-) luchtvaart en waterstaat, verenigd in één departement maar slechts coöpererend als de omstandigheden daartoe nopen.

Het wegvallen van een harde ruimte-claim vanuit de burgerluchtvaart op de Markerruimte verminderde niet alleen het aantal direct belanghebbenden bij de toekomstbepaling van dit gebied. Tevens bleek dat de eventuele vliegveldaanleg de Markerwaard-optie in aanzienlijke mate had moeten trekken. De verstrekkende drie-dimensionale ruimteclaim van een TNL werd in het beleidsvoornemen over de Markerruimte node gemist als argument voor aanleg van de polder. Een strategische grondslag was aan het project ontvallen. Vermoedelijk heeft dit de roep om beeldvorming (1980-1982 vgl paragraaf 10.2 en hfd 11) in de definitieve regeringsbeslissing versterkt.

### PROFILERING MACHTSVERHOUDINGEN VIA INSpraak EN ADVIES (1980-1982)

#### 11.1 INLEIDING

De periode 1980-1985 valt uiteen in duidelijk te onderscheiden delen. Na de strijd om de probleemstelling, dus vanaf de publicatie van het beleidsvoornemen, krijgt elke betrokkene gelegenheid zijn mening te geven in de inspraakprocedure. De belangengroepen benutten deze periode om hun achterbannen te mobiliseren. Dit duurt totdat de RARO zijn advies heeft vastgesteld (1980-1982). Dit proces van profilering van de machtsverhoudingen, zowel in de periode van inspraak als bij de RARO-advisering, wordt in dit hoofdstuk beschreven. Na de publicatie van het advies van de RARO (april 1982) moet, volgens de PKB-procedure, de regering een definitieve beslissing nemen en deze voorleggen aan het parlement. In de procedure is geen termijn bepaald waarbinnen van de regering een definitieve beslissing wordt verwacht. In de PKB-Markerwaardgebied blijkt het voorstel van de regering veel tegenstand te ondervinden van de insprekers en reageert de RARO met een zeer verdeeld advies. Dat stimuleert de regering niet tot snel beslissen. Omdat er niet beslist wordt, gaan de pogingen van de betrokkenen om de formele beslissers te beïnvloeden ook na de formele inspraak- en adviesperiode door. Met name in de jaren 1982-1985 is de lobby in de kwestie van de Markerruimte zo intensief geweest dat de feiten beter in een apart hoofdstuk samengevat kunnen worden.

#### 11.2 HET BELEIDSVOORNEMEN

Op 20 juni 1980 nam het kabinet van Agt I zich voor in de Marker-ruimte een inpolderingsproject te doen uitvoeren. Op 5 september 1980 maakte het kabinet zijn besluit aan de Tweede Kamer bekend (PKB-NM, TK 16320, nr. 1-2, 2. 1979-1980).

Als aanknopingspunten voor de inspraak, voor de advisering en voor de parlementaire behandeling van de Nota -dus voor het verdere verloop van de PKB-procedure- biedt de regering de volgende beleidsuitspraken aan:

1.1 Het Markerwaardgebied wordt gedeeltelijk ingepolderd.

1.2 De inpoldering zal een gebied beslaan van ongeveer 41.000 ha, dat globaal een vierkant vormt met hoekpunten tegenover Enkhuizen, Lelystad, Almere en Edam.

1.3 Het gebied zal omringd worden door grote randmeren.

1.4 De Raad van de Waterstaat zal aan de Minister van Verkeer en Waterstaat advies uitbrengen over de definitieve vaststelling van de dijktracés en over de bepaling van de waterstaatkundige hoofdstructuur.

2 Het inpolderen zal binnen afzienbare tijd beginnen. Het tempo van de uitvoering hangt af van de economische, budgettaire ontwikkeling in ons land.

3.1 Stedelijke ontwikkelingen zullen in de polder een plaats krijgen.

3.2 Qua ruimtebeslag zal de landbouw als hoofdfunctie ruim de helft van het nieuwe land vullen.

3.3 Recreatiegebieden in combinatie met bosaanleg zullen worden aangewezen op daarvoor gunstige plaatsen.

3.4 Voor de ontwikkeling van natuurgebieden zullen terreinen worden aangewezen daar waar de bodem en andere omstandigheden daarvoor geschikt zijn.

3.5 Voor een eventueel aan te leggen tweede nationale luchthaven en een groot militair oefenterrein zal ruimte gereserveerd worden.

3.6 Voor de wateren rond de Markerwaard zal een zonering worden ontworpen zodat stille en drukke gebieden elkaar afwisselen.

4.1 Ten behoeve van een evenwichtige afweging van de verschillende keuzemogelijkheden zal een aanvangsplan worden opgesteld. Voor wat betreft de aard van de besluiten in dit plan, is dit vergelijkbaar met een streekplan.

Het aanvangsplan zal aangeven op welke wijze de uitwerking en de vertaling in de uitvoeringsplannen zullen geschieden.

4.2 In het aanvangsplan wordt ook afgewogen hoe de mogelijkheden voor wonen, werken, bijzondere bestemmingen en verbindingen het best kunnen worden benut.

4.3 De procedure van het aanvangsplan zal voldoen aan de volgende kenmerken: het oordeel van de Raad van de Waterstaat en de Rijksplanologische Commissie zal worden gevraagd; er zal overleg met de bestuursorganen van de omliggende gebieden en met lagere overheden worden gevoerd; er zal interdepartementaal overleg worden gevoerd; er zullen mogelijkheden tot inspraak zijn.

Deze beleidsuitspraken vormen de kern van waaruit de toekomst van de Markerruimte in planologisch opzicht wordt bepaald.

In de toelichting op deze PKB zijn ook belangrijke passages te vinden. Deze zijn van belang omdat de achtergrond van de gemaakte keuzen erdoor wordt verduidelijkt, en bovendien omdat zij in de inspraak en advisering tot politieke issues zijn geworden. Omdat de ruimte ontbreekt om zelfs maar een selectie van deze in feite onthullende passages te reproduceren, zal ik mijn commentaar op de toelichting van regeringszijde verantwoorden met zo precies mogelijke verwijzingen.

#### **commentaar**

De toelichting van de PKB geeft de perceptie van de regering, en uiteraard van de meest betrokken ambtelijke diensten, met betrekking tot de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland in verhouding tot de Markerruimte goed weer.

Ons land is dicht bevolkt en sterk verstedelijkt. De groei van de bevolking alsmede het toenemend ruimtebeslag door allerlei activiteiten zullen in de komende tientallen jaren nog doorgaan. Een extra lap grond lijkt nooit weg, dus aanleg van de Markerwaard is gewenst (PKB-NM, a, p. 5, 13, 17, 18).

Deze redeneertrant is gestoeld op een vooroordeel. Het dicht bevolkt zijn van ons land noch de mate en intensiteit van verstedelijking worden geanalyseerd - anders dan in puur binnenlandse ontwikkelingen - en evenmin gerelativeerd (denk bijvoorbeeld aan Nijldelta en diverse Alpendalen; ook aan de compactheid van de Italiaanse en Spaanse steden; aan de verstedelijking van Tweede en Derde Wereld). Bevolkingsgroei en toenemend ruimtebeslag worden bovendien overwegend als autonome processen beschouwd en geaccepteerd.

De erkenning dat een Markermeer ook 'ruimte' is (o.c., p. 32) wordt niet consequent vertaald in een perceptie die de ontwikkeling van het gebruik van de beschikbare ruimte als resultante ziet van de strijd tussen belangen, waarin de overheid hetzij als scheidsrechter, hetzij zoals in dit geval, ook als partij opereert.

Voor de agrarische bestemming wordt weliswaar erkend dat de ruimtelijke ontwikkeling uitdrukking is van die belangenstrijd (o.c., p. 27), maar hieraan wordt een tendentieuze conclusie gehecht: namelijk zuiver agrarische inrichting zou maatschappelijk-economisch de minimum bestemming zijn.

De nota is geen wetenschappelijk stuk, zij is een beleidsprodukt. Als zodanig beoogt zij uiteraard legitimiteit te verwerven voor de beleidsinhoud. Vermoedelijk zou een meer wetenschappelijke, in elk geval minder eenzijdige formulering van diverse beweringen eerder tot acceptatie ervan hebben voorgedragen. Dit valt te meer op, daar de regering ook stelt (o.c., p. 28) "... dat zowel met de inpoldering als zonder inpoldering in het Markerwaardgebied een aanvaardbare toekomstige ontwikkeling mogelijk is. De keus gaat bijgevolg tussen twee reële mogelijkheden."

De manier waarop de eenzijdigheid in de toelichting van de regeringsstellingname is aangebracht is goed terug te vinden in de onderstaande, niet uitputtende lijst uitspraken.

'Markermeer' heeft steeds een 'negatieve' bijklank c.q. gevoelswaarde. Dit in tegenstelling tot 'Markerwaardgebied' (o.c., p. 17, 18, 25).

Het IJmeer en het IJsselmeer vormen zonder Markermeer nog een groot zoetwatergebied naar West-Europese verhoudingen (o.c., p. 16).

Zeker voor de toenemende verstedelijking heeft open gebied bijzondere waarde, tenminste in de vorm van land (o.c., p. 17).

Met een '(open)', dus kaal-leeg-vlak, Markermeer is niets aan te vangen, terwijl het Markerwaardgebied veelzijdig kan worden ingericht (o.c., p. 17).

Inpoldering (41.000 ha) is landaanwinst van plusminus 1,5% van oppervlak van Nederland (ca 33.000 km<sup>2</sup>), maar bezien naar grondoppervlak van de kleinste provincie - Utrecht - betreft het maar liefst 30% landaanwinst (o.c., p. 17).

Het Markermeer kan in tegenstelling tot de Markerwaard op langere termijn niet bijdragen aan de oplossing van knelpunten als gevolg van ontwikkelingen die nu nog niet te voorzien zijn (o.c., p. 18).

Niet de mogelijke waarden van het Markermeer, maar de bestaande waarden van het Markerwaardgebied moeten volgens de regering afgezet worden tegen de mogelijke waarden in de nieuwe situatie (o.c., p. 18).

De toekomstige natuurlijke waarde van het Markermeer wordt slechts tot het 'Markerwaardgebied' erkend (o.c., p. 19). Een '(open) Markermeer' kan het verstedelijkingsbeleid niet ondersteunen (o.c., p. 20).

Kortom, de manier waarop de regering in deze nota haar voorkeur uitstalt is haast ideaal om in welles-nietes gekijf te verzanden en aldus patstellingen in de besluitvorming te veroorzaken.

Op deze wijze wordt potentiële tegenstanders niet de wind uit de zeilen genomen. Integendeel. De indirect opgeplakte labels (behartigers van een kale affaire zonder toekomstwaarde) zullen uiteraard niet geaccepteerd worden. Men wil als partner in het debat ten minste op gelijkwaardig niveau behandeld worden.

De 'Nota Ontwikkeling van het Markerwaardgebied' bevat bovendien tal van uitspraken, die in het vervolg van de PKB-procedure aanleiding zijn geworden voor politieke tegenstellingen. Deze strijdpunten (aanwezigheid van informatie, selectie van betrokken bestuursorganen voor overleg, gesuggereerde neutraliteit van waterhuishoudkundige aspecten, kosten-opbrengst verhouding, werkgelegenheidsaspect, denken in alternatieven, verwachte mate en intensiteit van ruimtelijke druk) komen in de hierna volgende paragrafen aan bod, maar ook in het volgende hoofdstuk.

### 11.3 INSPRAAK; PROCEDURES EN RESULTATEN

In deel b van de Nota 'Ontwikkeling van het Markerwaardgebied' (TK, z. 1981-1982, 16320, nrs 5-6, 29.3.1982) zijn de gegevens te vinden over de manier waarop de inspraak werd georganiseerd en wordt de inspraak geanalyseerd. In deze paragraaf worden daarvan enige gegevens overgenomen en vanuit de optiek van deze studie zo nodig aangevuld.

Daarna (11.4) evalueer ik de inspraak op basis van enige vergelijkingen, welke het inzicht in de ontwikkeling van de machtsverhoudingen helpen vormen.

Na het uitbrengen van het beleidsvoornemen door de regering worden in het kader van de PKB-procedure inspraak, advisering en bestuurlijk overleg gestart. In september 1980 is de organisatie van de inspraak en van de RARO-advisering (11.5) aangevangen. Het parallel lopen van inspraak en advisering versnelt de procedure enerzijds, anderzijds ontwikkelt het adviesorgaan, naar mijn mening, een dermate eigen weg dat de inspraakresultaten slechts in beperkte mate het RARO-advies beïnvloeden.

De inspraakprocedure liep formeel van 15.10.1980 t/m 15.4.1981. Deze termijn bleek echter te kort. De voorlichtingsbijeenkomsten gingen te laat van start (januari 1981). Uiteindelijk heeft de CNM-RARO, die het RARO-advies voorbereidde, via het presidium van de RARO de Minister van V&W kunnen overtuigen van de wenselijkheid de inspraaktermijn te verlengen tot 15.6.1981.

Het Centraal Punt Inspraak (CPI-RARO) heeft de gebruikelijke middelen voor de inspraakorganisatie ingezet.



Tervisielegging van de nota (op circa 2200 adressen), raambiljetten, landelijke en regionale advertentiecampagne, distributie gepopulariseerde samenvatting van de beleidsinhoud alsmede een wegwijzer voor insprekers, ter beschikking stelling van achtergrondinformatie, activering en begeleiding van regionale bevolkingsinspraak met gebruikmaking van provinciale steunpunten en, na de inspraaktermijn, organisatie van hoorzittingen zijn inmiddels beproefde inspraakinstrumenten op nationaal niveau.

### **'Inspraakresultaten': kwantitatief**

De inzet van de bovengenoemde middelen is kwantitatief beschouwd succesvol geweest. In cijfers zijn de volgende 'inspraakresultaten' geboekt.

Er zijn 664 schriftelijke reacties binnengekomen. Deze gingen vergezeld van 17.814 gelijkluidende reacties of handtekeningen. De reacties zijn vaak in groepsverband opgesteld dan wel na raadpleging van de achterban tot stand gekomen. Het CPI heeft op basis van een ruwe schatting de indruk dat 'minimaal 20.000 mensen actief aan de inspraak hebben meegedaan.' En het voegt eraan toe (o.c., p. 8): 'Gelet op het feit dat er ruim dertig acties zijn gevoerd, waarbij men door het zetten van een handtekening of het inzenden van een voorgedrukte reactie zijn mening kenbaar kon maken en waarvan bijna 18.000 mensen gebruik hebben gemaakt, is het opvallend dat daarnaast nog 400 individuele reacties zijn ontvangen. Dit is aanzienlijk meer dan bij een vergelijkbaar soort beleidsvoornemen als de 'Nota Waddenzee.'

De 664 reacties zijn te verdelen over enige categorieën (Tabel 10).

De meningen ten aanzien van de aanleg van de Markerwaard zijn volgens het CPI in de reacties ongeveer als volgt verdeeld:

pro-inpoldering ongeveer	220 reacties (=33,6%)
contra-inpoldering ongeveer	335 reacties (=51,1%)
geen duidelijke voorkeur ruim	100 reacties (=15,2%)

Wanneer rekening wordt gehouden met de opbrengst van gevoerde acties, dan komt de verhouding tussen voor- en tegenstanders echter duidelijk extremer te liggen (Tabel 11).

PKB's zijn kernbeslissingen die landelijk van belang worden geacht. Het CPI (PKB-NM, 16320, nr. 5-6, p. 8) heeft daarom ook de regionale spreiding van de insprekers (afgezien van landelijke organisaties) en hun opinie bekeken. Van de voorstanders van inpoldering komen er ruim 1900 (78%) uit de IJsselmeerpolders en uit de overige provincies steeds minder dan 5%. De tegenstanders zijn vooral in Noord-Holland te vinden, ruim 8700 (58%). De verspreiding van de andere tegenstanders is als volgt: Zuid-Holland (12%), Utrecht (11%), IJsselmeerpolders (10%), Gelderland (5%), buitenland (1,2%), overige regio's (2,8%).

### **'inspraakresultaten': kwalitatief.**

In de analyse van de inspraak (deel b) wordt duidelijk dat er forse kritiek op het beleidsvoornemen is. Niet alleen wijst de meerderheid

Tabel 10: Categorisering insprekers Nota Markerwaardgebied		
insprekers	hoeveelheid	%
1. individuen	344	51,8%
2. institutionele insprekers:		
- landbouworganisaties	62	9,3%
- milieu-, natuur-, en landschapsbescherming	27	4,1%
- watersport	15	2,3%
- overige (bv KvK, Wijkopbouworg.)	50 +	7,5% +
	<u>154</u>	<u>23,2%</u>
3. lagere overheden:		
- gemeenten	31	4,7%
- provincies e.a.	14 +	2,1% +
	<u>45</u>	<u>6,8%</u>
4. begeleide gespreksgroepen	22	3,3%
5. overige (w.o. schoolklassen, werkende jongerengroep, ...)	99	14,9%
totaal	664	100%
<p>Tabel 10 is opgebouwd met gegevens uit:</p> <p>Bron: 1) Nota Mw, deel b, analyse van de inspraak</p> <p>2) CPI-cahier, nr. 8, 10 jaar inspraak, tabel 12, p. 40</p> <p>3) CPI-cahier, nr. 2, evaluatie PKB-inspraakprocedures SBL/Nota Markerwaard, p. 41</p>		

Tabel 11: Opinie over Markerwaard onder de totaliteit van insprekers		
mening insprekers	hoeveelheid	%
voor	2700 *)	14,7%
tegen	15500 **)	84,2%
overige	200	1,1%
totaal	18400	100,0%
<p>*) 2700 insprekers, waarvan 2496 van één actie van de 'Belangengroepering Inpoldering Markerwaard'.</p> <p>**) 15500; waarvan (11250+1130=) 12380 uit twee VBIJ-acties.</p>		

het voorstel van de regering af, maar ook de objectiviteit en de volledigheid van de verstrekte informatie wordt pittig aangevallen. Het laatste betreft vooral de 'voorlichtings'brochure, die als 'te propagandistisch' wordt ervaren. Ook de nota zelf wordt op vergelijkbare wijze bekritiseerd.

De nota schrijft, volgens veel insprekers, sterk naar de conclusie toe. Veel argumenten en gegevens worden niet toegelicht. De mening van Verkeer en Waterstaat heeft de overhand. Er is onvoldoende informatie om goed te kunnen inspreken; met name betreft het de afwezigheid van onderzoek naar afweging van alternatieven, van het windenergie-spaarbekkenplan van Lieveense, van de waterkwaliteit en van de geohydrologische gevolgen (bodemdaling).

Veel relevante informatie kwam pas in de loop van de inspraakprocedure, of (ten dele) niet (bijvoorbeeld 3 DG-nota).

Ook stoorden sommige insprekers zich aan het tot uitgangspunt c.q. gegevenheid verheffen van nog in procedure zijnde beleidsvoorstellen (bijvoorbeeld de noodzaak van een militair oefenterrein in de Markerwaard).

Sommige insprekers, waaronder de VBIJ, vinden de gepresenteerde gegevens zodanig onvoldoende dat aanvulling nodig is alvorens de PKB-procedure zou kunnen worden voortgezet. Met name dient eerst een visie op de ontwikkeling van een nat Markermeer (met en zonder energiebekken) te worden voorgelegd en ook over die visie moet inspraak mogelijk zijn.

Gegeven de aanwezige en verwachte ruimtelijke druk, percipieert de regering de probleemstelling als "moet het Markerwaardgebied worden ingepolderd en zo ja, welk deel". Door slechts te bezien welke doelen een Markerwaard kan krijgen, ontbreken twee typen alternatieven (aldus de Stichting Natuur en Milieu en andere insprekers):

1. alternatieven voor de realisatie van de doelen waarvoor de regering de Markerwaard wil aanleggen;
2. alternatieven voor de mogelijke ontwikkeling van het IJsselmeer-gebied zonder Markerwaard.

Het eerste type alternatieven is nodig om, gegeven de ruimtelijke druk op het bestaande land (een essentieel afwegingselement volgens de regering), in dit concrete geval te kunnen nagaan welke gevolgen het niet inpolderen zal hebben voor de oplossing van de voorziene en/of verwachte knelpunten

Het tweede type alternatieven is gewenst om voor het concrete gebied zelf, de Markerruimte, een ontwikkeling met en zonder inpoldering te kunnen afwegen.

Gesteld dat men na afweging van bovenstaande typen alternatieven tot de conclusie komt dat een Markerwaardpolder het beste middel is om bepaalde gewenste doelen te bereiken, dan wordt pas de vraag naar inpolderingsvarianten actueel. Veel voorstanders van inpoldering waren echter al aan deze vraag toe en zij misten dan ook in het beleidsvoornemen varianten van inrichtingsplannen van de polder en de randmeren. Het opeisen van dergelijke varianten lijkt inderdaad op zijn plaats als tal van insprekers weten te signaleren dat in de nota een hoeveelheid ruimteclaims wordt gepresenteerd, welke de omvang van de voorgestelde polder ver te boven gaat.

De insprekers zijn zeer kritisch over de probleemstelling welke de regering gebruikt in haar beleidsvorming. Maar ook over de uitwerking van deze probleemstelling is men weinig tevreden: vage formuleringen, weinig cijfermatige onderbouwing, onvoldoende gegevens

beschikbaar, geen lange-termijn visie aanwezig, geen milieu-effect rapport.  
Kortom, als het aan de insprekers ligt moet de regering haar huiswerk overdoen.

Hiervoor werd de afweging van het regeringsvoorstel door de insprekers reeds weergegeven, althans in kwantitatieve termen. De argumentatie van deze afweging is uiteraard te vinden in de verzameling inspraakreacties (RARO, Nota Markerwaard, deel 1 t/m 4, nrs. 5001 t/m 5661).

De ruimte ontbreekt om een samenvatting van al dat materiaal te geven. Om toch enig zicht te geven op de variëteit aan kwaliteiten in de inspraakreacties, reproduceer ik een categorisering van het inspraakmateriaal, opgemaakt door het CPI (Figuur 21).

Behalve met aandacht te schenken aan de fundamentele kritiek op de nota en aan de kwalitatieve variëteit in de inspraakreacties, besluit ik deze sub-paragraaf door te wijzen op enige uiteenlopende concrete voorstellen in en kenmerken van bepaalde reacties.

Wat betreft de omvang en de vorm van de polder zijn er niet veel reacties, maar voor zover aanwezig lopen deze sterk uiteen. Sommigen willen het liefst geen polder, maar als het dan toch moet dan is alleen een kleinere, van bijvoorbeeld 20.000 ha aanvaardbaar (HISWA). Sommige agrariërs merken daarentegen op dat de kosten-opbrengst verhouding gunstiger wordt voor inpoldering als Marken onderdeel 'blijft' van de Markerwaard, dus wanneer er ongeveer 50.000 ha wordt ingepolderd.

De Stichting Recreatie wil geen polder. Een eventuele polder zal ten behoeve van de waterrecreatie echter steeds een 'speels tracé ... inclusief havenkommen en voorlanden' moeten krijgen. Bovendien zouden de verbindingen met het oude land met tunnels moeten worden gerealiseerd. Als dit alles budgettair niet kan, dan blijft inpolderen ongewenst.

De Kampeerraad claimt enkele honderden hectaren verblijfsrecreatieterrein, bij de entree's van de polder. Oevers, maar ook de natuur in de polder, moeten geschikt worden gemaakt voor de watersport (HISWA, Stichting Recreatie). Bij agrarische bestemming zou ook aan biodynamische en kleinschalige landbouw moeten worden gedacht stellen sommige insprekers.

Een twintigtal insprekers claimen natuurgebied (ten minste 5000 ha) in de polder. Voor zover de regering op deze opties ingaat, menen de insprekers dat er geen TNL en geen militair oefenterrein in de polder gereserveerd moeten worden.

Een groep insprekers (56) doet een voorstel voor beleidsvoering in de Markerruimte nadat negatief over de aanleg van de Markerwaard is beslist. Bijna de helft van deze groep (25) stelt zich hier algemeen op. er moet een actief beleid komen tot behoud en herstel van het IJsselmeergebied. Van deze vraagt de Interuniversitaire Studiegroep IJsselmeer (ISP-IJsselmeer), meer specifiek, om een functionele, maar niettemin democratische bestuursvorm voor het gebied (bijvoorbeeld 'IJsselmeerschappij'). Het beleid zou op basis van een ruimtelijke structuurschets tot ontwikkeling moeten komen. De omgeving is niet los te

Bron: RARO (-CPI), Nota Markerwaardgebied, deel b, TK, 16320, nrs 5-6, p. 24-26.

271

zien van het IJsselmeer zelf. Een gecoördineerde zonering van activiteiten in de oeverstrook moet dan ook een taak zijn van het IJsselmeerschapschap.

Ongeveer 25 insprekers geven echter enige probleemvelden en meer concrete richtingen voor beleid in en rond het IJsselmeer/Markermeer aan.

Wat betreft het peilregime: een concrete afweging is gewenst tussen belangen van boeren in Noord-Holland (in droge zomers) en doen verdwijnen van broedplaatsen. Om Marken en Flevoland te beveiligen zouden de bestaande dijken moeten worden verhoogd. Betreffende de relatie land-water: attentie voor vogelbestand bedreigende ruilverkavelingen; bedreiging landschappen en steden rond het IJsselmeer en de open ruimte zelf door o.a. nieuwe electriciteitscentrales, hoogspanningslijnen, jachthavens en grootschalige woningbouwprojecten. Beheerstechnische maatregelen dienen de visvangst/ha te vergroten. De recreatieve waarde van het gebied kan worden ontwikkeld door voorlanden bij Almere en Lelystad, betere inrichting langs het Oostvaardersdiep en een kleinschalige inrichting van het IJmeer (ANWB, Ver. van Toerzeilers, Stichting Recreatie, KNWV). Sommige insprekers noemen voor recreatieve doelen ook de betere inrichting van de zuidzijde van de dijk Enkhuizen-Lelystad, met name ook voor sportvisserij (NVVS).

### **hoorzittingen.**

De actieve participatie heeft voor een aantal betrokkenen een sluitstuk gekend in de uitnodiging voor deelname aan één van de negen hoorzittingen die door de RARO werden georganiseerd in Amsterdam (3x), Den Haag, Utrecht, Zwolle, Hoorn, s'Hertogenbosch, en Edam (10 t/m 27 september 1981). De hoorcommissies bestonden uit leden van de CNM-RARO, vergezeld van ambtelijke vertegenwoordigers van de betrokken ministeries. i.c. van V&W (RWS, ZZW, RIJP), RPD, CRM, VGMH en L&V.

Alle inspraakreacties zijn geselecteerd door het secretariaat van de RARO op geschiktheid voor uitnodiging op een hoorzitting. De selectie geschiedde op grond van de volgende criteria (CNM, RARO, st.nr. 11, 13.1.81):

- de mate waarin een reactie - bijvoorbeeld door haar beknoptheid - vragen oproept die voor het te voeren beleid van belang kunnen worden geacht;
- de mate waarin een reactie getuigt van inzicht in de materie, zodat verwacht zou mogen worden, dat een nader mondeling contact met de betreffende inspreker waardevolle nadere informatie en inzichten oplevert;
- de mate waarin een bepaalde inspreker representatief mag worden geacht voor een belangrijke groep van belangstellenden;
- de mate waarin de onderwerpkeuze van een inspreker bijzonder kan worden genoemd.

Bij toepassing van deze criteria bleken er slechts 7 'geschikt' en 34 'wellicht geschikt' voor de hoorzitting. Toch zijn er 83 uitnodigingen verzonden, voor het merendeel (61) als gevolg van de procedure-

regel dat wie gehoord wenste te worden ook uitgenodigd zou worden (Tabel 12).

Tabel 12: Insprekers uitgenodigd voor hoorzittingen				
volgens RARO	664 in- sprekers	uitnodiging op eigen verzoek	uitnodiging geschikt/ geen eigen verzoek	totaal uitge- nodigd
- geschikt	7	4	3	7
- wellicht geschikt	34	15	19	34
- ongeschikt	623	42	-	42
totaal uitgenodigd		61	22	83

Van de 61 insprekers die zichzelf uitnodigden verschenen er 18 niet. Van de door de RARO uitdrukkelijk uitgenodigde 22 insprekers zagen er 7 af van participatie aan de hoorzitting. In feite zijn er 58 insprekers gehoord. De categorieën insprekers die door de RARO geschikt werden bevonden (7) + (34) insprekers, heb ik nader geanalyseerd. Dit leverde de volgende inzichten op:

1. De 'geschikt' geachte inspraakreacties zijn afkomstig van instellingen die ook vertegenwoordigd zijn in de RARO c.q. in de CNM-RARO (ANWB, Landbouwschap, St. Recreatie, SNM, VBIJ, VEWIN, OVRIJ). Het horen van deze instellingen valt op, omdat men mag verwachten dat zij op grond van soortgelijke criteria zijn uitgekozen om zitting te nemen in de CNM-RARO. Het betreft dus een extra accentuering van de betrokkenheid van reeds geselecteerde betrokkenen, met alle gevaar voor 'rondzing-effecten.'
2. 10 (semi-)overheidsinstellingen, waaronder 4 op eigen verzoek, worden gehoord. Opmerkelijk is dat de RARO een aantal gemeenten (Marken, Edam en Hoorn) en een intergemeentelijk samenwerkingsverband (Waterland) uitnodigt voor de hoorzitting. Normaal zou zijn dat deze aanliggende gemeenten in het bestuurlijk overleg (ná de inspraakperiode) zouden worden betrokken. Zij zouden dan gelijk behandeld worden als de gemeenten Dronten, NOP, Lelystad en het OL ZIJP, waarmee volgens het beleidsvoornemen (o.c., p. 6) bestuurlijk overleg zal plaatsvinden. De RARO lijkt hier de plooiën van de al te selectieve aanpak in het beleidsvoornemen ten aanzien van 'geschiktheid voor bestuurlijk overleg' te willen gladstrijken.
3. Van de gehoorde uit de categorie 'wellicht geschikt' zijn er 22,5% lid van de RARO-adviesinstantie; opnieuw dus doublures in de participatie.

4. Hoewel 51,8% van de insprekers behoort tot de categorie individuen (334 personen!), is de inbreng van slechts 6 van hen volgens de RARO van voldoende informatief en representatief gewicht om gehoord te worden. Alle overige gehoorde individuele insprekers zijn louter om redenen van beleefdheid opgeroepen.
5. In de categorie 'wellicht geschikt' is de verhouding pro-contra 11-21, terwijl 2 betrokkenen zich niet duidelijk uitspreken. Dit is ongeveer in overeenstemming met de verhouding op het totaal der insprekers, als men geen rekening houdt met de gevoerde acties.  
De categorie niet geschikt bevonden maar wel opgeroepen individuele insprekers (42) wordt hier niet verder geanalyseerd. Slechts opgemerkt zij dat insider-betrokkenen op deze lijst enige leden van de VBIJ zullen ontdekken. Ook is interessant dat in deze categorie de Commissie van de Arbeid te Zwolle (vertegenwoordigd op de hoorzitting door Drs. J.P.A. Gruyters) en de belangengroepering "Inpoldering Markerwaard" te Lelystad figureren. Hun reacties riepen kennelijk volgens de RARO-criteria geen beleidsvragen op, getuigden niet van zodanig inzicht in de materie dat nader contact waardevolle informatie zou kunnen opleveren, waren niet voldoende representatief en vielen qua onderwerpkeuze evenmin bijzonder op.

Volgens het RARO-advies (deel c, TK, z. 81-82, 16320, nrs. 7-8, p. 7) heeft het horen echter weinig nieuwe gezichtspunten opgeleverd, zodat zelfs aanpassingen in de opzet van de hoorzittingen die ten aanzien van 6 andere PKB-procedures, welke eind 1981 -begin 1982 worden gehouden, werden doorgevoerd.

In dit geval heeft de toepassing van vooraf geformuleerde kwalitatieve selectiecriteria wel een duidelijke indicatie gegeven voor de afhankelijkheidsverhoudingen tussen de betrokkenen. Er kan een zekere elitevorming onder de insprekers worden waargenomen. De ongelijke behandeling van op de Markerruimte betrokken gemeenten wordt juist benadrukt door het positieve gebaar van de RARO naar deze Westwalgemeenten.

#### 11.4 EVALUATIE PARTICIPATIE INSPRAAK

Er is reeds beschreven dat volgens het CPI-RARO de inspraakinstrumenten succesvol zijn ingezet.

De mate van succes kan echter meer precies aangegeven worden. Daartoe zouden variabelen moeten worden onderzocht als continuïteit in de participatie (1973-1982); vergelijking met participatie bij andere PKB's, in het bijzonder met een bijna gelijktijdige PKB (SBL) en met een vergelijkbare PKB (Nota Waddenzee); en een vergelijking met de landelijke opinie-ontwikkeling omtrent de Markerruimte-problematiek.

Deze ingangen geven een kijk op de ontwikkeling van de betrokkenheid in de Markerruimte-casus alsmede op de selectiviteit ervan.

De mate waarin de inspraakresultaten invloed uitoefenen op de eindbeslissing is inmiddels -gedeeltelijk- te beoordelen aan de hand van de beslissingen van de regering (mei 1985 en september 1986: zie



12.5.) maar moet feitelijk uitgesteld worden tot deel d, de regeringsbeslissing inclusief motivering, naar de TK wordt gezonden. Wel is de invloed van de inspraak te traceren op de verdere advisering, met name op het RARO-advies (zie 11.5).

#### **continuïteit van betrokkenheid**

Het is bekend dat voor de bepaling van de toekomst van de Marker-ruimte tot nu toe twee inspraakprocedures zijn gehouden: naar aanleiding van de Nota "Beschouwingen over de Markerwaard" (1972-1973 zie hfd 9); en van de onderhavige PKB-Nota Ontwikkeling van het Markerwaardgebied'.

Een vergelijking van de participatie in deze procedures is interessant, teneinde te constateren:

1. de mate van toename van betrokkenheid, gedifferentieerd naar categorieën van insprekers;
2. de mate van continuïteit in betrokkenheid;
3. de mate waarin opvattingen onder betrokken participanten zich hebben ontwikkeld.

Hieruit zijn wederom indicaties te verwerven omtrent de ontwikkeling van verhoudingen tussen de betrokkenen betreffende de Markerruimte.

#### **ad 1: mate van toename van betrokkenheid (1973-1981)**

Vergelijking van Tabel 7 (inspraak Nota 276) en Tabel 10 (categorisering insprekers Nota Markerwaardgebied) levert inzicht in de ontwikkeling van de betrokkenheid in de Markerruimte-casus (Tabel 13). Kwantitatief waren er, afgezien van de gevoerde acties, in 1981 559 reacties méér dan in 1973.

Tabel 13: Vergelijking deelname (semi-)overheidsinstellingen en institutionele insprekers 1973 en 1981						
(in % generaal en geïndexeerd (1973=100))						
	1973			1981		
insprekers	x	%	index	x	%	index
I (semi-)overheid	28	27%	100	45	6,8%	160
II institutionele insprekers	38	36%	100	154	23,2%	405
totaal I + II	66	63%	100	199	30,0%	

Het relatieve aandeel van (semi-)overheidsinstellingen en institutionele insprekers in het totaal der participanten is aanzienlijk gedaald (van 63% naar 30%). Daarentegen is absoluut gezien de deelname van deze categorieën instellingen sterk toegenomen.

Deze stijgende indexcijfers zijn vooral pregnant voor de (semi-)overheidsinstellingen, aangezien het potentieel aan dergelijke instellingen in de beschouwde periode door de schaalvergroten reorganisaties eerder in aantal is verminderd dan toegenomen.

Voor de institutionele insprekers is dit omgekeerd; de tweede helft van de jaren '70 heeft juist een enorme groei laten zien van actie- en werkgroepen in reactie op overheidsoptreden.

Gezien deze ontwikkelingen wijst de RARO (deel b, o.c., p. 8), mijns inziens terecht, op het opmerkelijke van het grote aantal individuele acties. Immers, er is veel meer gelegenheid zich aan te sluiten bij de opinie van de institutionele insprekers alsmede zijn opinie te geven via een actie, door één of meerdere van die institutionele insprekers gevoerd.

Kwantitatief beschouwd is er dan ook aanleiding voor de conclusie dat de betrokkenheid bij de Markerruimte in 1981 een veelvoud is van die in 1973 en dat onder alle onderscheiden categorieën van insprekers.

## **ad 2: de mate van continuïteit in de betrokkenheid**

De toename van betrokkenheid impliceert niet de volhardendheid waarmee bepaalde instituties zich gedurende de beschouwde periode betrokken hebben gevoeld bij de Markerruimte.

De betrokkenheid van gemeentelijke overheden is enigszins te ontwarren in het aantal malen dat zij subsidie hebben verleend aan het werk van de VBIJ.

Jaarlijks verzoekt de VBIJ de aan het IJsselmeer gelegen gemeenten hun betrokkenheid bij dit watergebied - zonder uitspraken te doen over de concreet gewenste ontwikkeling van het gebied - te uiten door haar een subsidiebedrag toe te kennen ten behoeve van de vervulling van de informatiefunctie waartoe deze vereniging zich statutair heeft verplicht. In feite wordt middels deze subsidieaanvraag om een symbolische bestuursdaad met betrekking tot het IJsselmeergebied gevraagd. In tal van gemeenten heeft deze subsidieaanvraag telkens weer voor uitgebreide raadsdiscussies gezorgd, daarbij de IJsselmeerkwestie uiteraard in de publiciteit brengend.

Het aantal gemeenten dat om subsidie wordt gevraagd is ongeveer 40, afhankelijk van plaatsvindende bestuurlijke reorganisaties.

In de periode 1974-1980 is het aantal gemeenten dat de VBIJ subsidieerde gegroeid van 6 naar 21, dus naar ongeveer 50%. In de jaren daarna is dit aantal gestabiliseerd op 45%. Deze gegevens zijn af te leiden uit Appendix C. Daaruit blijkt ook dat in de periode 1974 (het eerste jaar dat de VBIJ om subsidie verzocht) tot 1986 14 gemeenten (waaronder OL ZIJP, later Lelystad en Almere), dus een derde deel, langer dan de helft van de tijd hun betrokkenheid bij het IJsselmeergebied middels een dergelijke subsidie hebben getoond.

Meer direct en voor een gedifferentieerder aantal betrokkenen is de continuïteit van betrokkenheid te onderzoeken door de eerder gebruikte inspraakmomenten als markeringen in het participatieproces op te vatten. Vergelijking van de lijsten van deelnemers aan de inspraak toont dat de (semi-)overheidsinstellingen, welke deelnamen in 1973, voor 50% (14 van de 28) ook participeerden in 1981. De feitelijke continuïteit in de participatie van deze overheidsinstellingen is

hoger geweest dan 50%. Bepaalde locale overheden hebben echter geen inspraakreactie gegeven, maar hun opinie in het 'bestuurlijk overleg' geventileerd (bijvoorbeeld OL ZIJP, gemeenten Amsterdam en Dron-ten). Voor particuliere institutionele insprekers is dit percentage 40% (15 van de 38). Van de individuele insprekers van 1973 (39) participeerden er 5 ook in 1982 (13%).

Naarmate een participant meer formeel is georganiseerd is de kans op continuïteit in de belangenbehartiging groter, zo is in de cijfers te lezen. Of de gevonden percentages duiden op een relatief hoge continuïteit in de deelname is mij onbekend daar mij heden geen andere longitudinale onderzoeksresultaten dan deze bekend zijn.

### ad 3: ontwikkeling opvattingen betrokkenen (1973-1981)

Uiteraard is het niet alleen interessant om de mate van continuïteit van betrokkenheid te leren kennen, maar ook om eventuele standpuntwijzigingen te constateren.

Tabel 14· Continue participanten en hun opinie over de Markerwaard					
continue insprekers	opinie Markerwaard				
	1973		1982		onth
	pro	contra	pro	contra	
(semi-)overheden (N=14)	9	5	4	8	2
institutionele insprekers (N=15)	6	9	6	9	
individuele insprekers (N=5)	-	5	-	5	

Tabel 14 toont dat alleen onder de (semi-)overheden wijzigingen in standpunt zijn opgetreden. Het betreft met name de Westwalgemeenten Broek in Waterland, Enkhuizen, Hoorn, en Marken die overgingen van pro naar contra. Het Hoogheemraadschap van de Uiterwaterende Sluizen in Kennemerland en West-Friesland was aanvankelijk tegen de Markerwaard, maar geeft in 1981 een analyse van de waterhuishoudkundige problemen waarmee het bij inpoldering zou kunnen worden geconfronteerd en waarvoor het Rijk bij voorbaat financieel aansprakelijk wordt gesteld. Deze argumentatie gold overigens ook al in de reactie van 1973 van het schap. Het Waterschap 'West-Friesland' tenslotte zet vraagtekens bij het onderzoek naar de toekomstige waterkwaliteit in het gebied en is alleen pro-inpoldering als een goede waterkwaliteit verzekerd wordt. De laatste twee reacties zijn als een "onthouding" aangemerkt (Tabel 14).

Voorzover institutionele insprekers hun participatie in het proces continueren is de richting van hun belangenbehartiging stabiel. De betrokken tegenstanders zijn overigens overwegend lid van de 'Overleggroep IJsselmeer'. Vermoedelijk heeft de vorming van deze vaak collectief optredende formatie bijgedragen aan de continuïteit van de belangenbehartiging aan de zijde van de anti-Markerwaard pressiegroepen.

De hier aangetroffen continuïteit toont eens te meer dat bepaalde, sterk op de zaak betrokken groepen meerdere malen actief kunnen participeren in het vigerende politiek systeem op landelijk niveau c.q. in de belangenbehartigingsdemocratie. Ondanks de toename van de participatie van (semi-)overheidsinstellingen en institutionele insprekers lijkt er ook vanuit de hier gevolgde methode een soort elite van participanten waarneembaar in het totale inspraakproces bezien over de periode 1973-1981.

De continuïteit, aangetroffen onder individueel participerende burgers, steekt hierbij schril af. De vijf personen, die zowel in 1973 als in 1981 deelnamen, zijn weliswaar continu tegen inpoldering, maar vormen in de totaliteit van individuele burgers een gering aantal (5 van de 344), bovendien maakt juist het ongeorganiseerd zijn hun kansen op het uitoefenen van invloed gering.

#### **mate van participatie in vergelijking met andere PKB-procedures**

Een relatieve waardering van de deelname aan het inspraakproces over de Markerruimte kan worden verkregen door deze participatie te vergelijken met die van andere, vergelijkbare PKB-procedures.

Het CPI-RARO heeft een overzicht gemaakt van de inspraakreacties op 12 PKB's (TK, 16320, nrs 5-6, p. 33).

Volgens het geboden overzicht scoort alleen de inspraak op de PKB-Nota Landelijke gebieden (795) hoger dan de inspraakcijfers bij de Nota Markerwaard (664). Maar zelfs deze vergelijking verdient nuancering. Er zijn bij de Markerwaard-kwestie een dertigtal (handtekeningen-)acties gevoerd die het aantal individuele reacties aanzienlijk kunnen doen ophogen en die diverse institutionele insprekers van omvangrijke geregistreerde achterbannen voorzien. Tabel 11 toonde reeds dat het om 18.400 insprekers gaat.

Belangrijker is de vergelijking van de PKB-Markerwaard met meer overeenkomstige regionale projectgerichte kernbeslissingen, zoals de Nota Waddenzee en het Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen (SBL). Dit laatste schema heeft bovendien relaties met de kwestie van de Markerruimte.

De totaliteit aan inspraakreacties was in beide vergelijkbare gevallen aanzienlijk geringer, respectievelijk, 60% en 40% van het aantal inspraakreacties op de Nota Markerwaard.

Beziat men de meer gedetailleerde cijfers, dan blijkt slechts het aantal insprekende overheden bij het SBL (53 tegen 45) hoger te zijn geweest. Het al dan niet aanleggen van de Markerwaard is een kwestie die relatief sterk opinievormend werkt en ook daadwerkelijk betrekkelijk veel reacties blijkt te kunnen oproepen. De betrokkenheid is dus absoluut maar ook relatief groot.

#### **mening participanten in vergelijking met landelijke opinie.**

Een kernpunt voor de aanvaarding van de resultaten van een inspraakprocedure door de formele beslissers is steeds weer de representativiteit van de geventileerde meerderheidsopinie. Als van de

18400 insprekers 84,2% en van de schriftelijke reacties 54,2% zich contra het beleidsvoornemen van de regering uitspreekt, is dit inspraakresultaat dan in overeenstemming met wat een representatieve steekproef van kiesgerechtigden als mening zou geven? Met andere woorden, is de meerderheidsmening van de insprekers politiek relevant?

Een vergelijking met de landelijke opinie over de eventuele aanleg van de Markerwaard kan de relatieve representativiteit van de insprekers en hun mening illustreren.

De publieke opinie is in de periode 1972-1985 namelijk meerdere malen gepeild. Opvallend is de gestage groei van het anti-Markerwaard standpunt onder een representatieve steekproef van kiesgerechtigde Nederlanders (Tabel 15).

Tabel 15: Opinie over Markerwaard			
categorie	NSS 1978	NSS 1983	Lagendijk 1985
voor	28%	21%	40%
tegen	37%	46%	57%
geen standpunt	35%	33%	3%
	(N=1050)	(N=929)	(N=500)

De cijfers over de ontwikkeling van de publieke opinie over inpoldering laten zich niet eenduidig verklaren. Het anti-Markerwaard standpunt lijkt steeds meer aanhang te krijgen. Het aantal voorstanders van de Markerwaard lijkt te fluctueren (28%-21%-40%).

Deze interpretatie is echter grotendeels gebaseerd op aanvaarding van het geringe percentage personen dat in 1985 geen standpunt over deze kwestie zou hebben. Vermoedelijk heeft de werkwijze van de enquêteurs hiertoe bijgedragen. Weliswaar mag worden verwacht dat het aantal opinie-lozen daalt naarmate de definitieve regeringsbeslissing over een belangrijke zaak nadert. Toch zijn er aanwijzingen dat het percentage 'geen mening' bijzonder laag is. Ten eerste, wanneer men ervan uit mag gaan dat insprekers in een bepaalde affaire veelal participeren omdat ze gemotiveerd zijn om een mening uit te dragen, is het opmerkelijk dat in de inspraakprocedure over de Nota Markerwaard toch 15,2% van de schriftelijke reacties geen duidelijke voorkeur ten aanzien van het beleidsvoornemen uitsprak. Het hier aangehaalde percentage, ontleend aan een gemotiveerde populatie, is derhalve nog aanzienlijk hoger dan in de enquête van 1985. Een tweede aanwijzing is te vinden in het enquête-verslag van 1983, waarin een meting van de betrokkenheid bij de Markerruimtekwesitie wordt gememoreerd (NSS-meting, 1981, 2e kwartaal: eind inspraakperiode!) (Tabel 16).

De betrokkenheid van de Nederlandse bevolking bij de Markerruimtekwesitie was in vergelijking met gemiddelde betrokkenheid bij 22 ande-

Tabel 16: Betrokkenheid Markerwaardproblematiek		
Indicatoren betrokkenheid	2e kwartaal 1981 Markerwaard %	2e kwartaal 1981 normgegevens ** %
belangstelling hoog	3	22
actueel besef*	6	31
emotionele betrokkenheid	1	11
actiegeneigdheid	3	6
algemene betrokkenheid, hoog en midden-hoog	3	21
<p>*=mate waarin mensen denken dat "anderen" het probleem belangrijk vinden</p> <p>**=gemiddelde betrokkenheid bij 22 andere maatschappelijke problemen</p> <p>Bron: NSS opinie analyse, Markerwaard van de kaart...?, opinie-onderzoek omtrent inpoldering van de Markerwaard, 's-Gravenhage, februari 1984.</p>		

re maatschappelijke problemen laag. En dat, terwijl de meting op het eind van de inspraakprocedure werd verricht.

De betrokkenheid mag dan in vergelijking met andere PKB's hoog zijn geweest, in vergelijking met niet-RO kwesties is de betrokkenheid laag.

Deze comparatieve betrokkenheid lag in 1985 niet veel anders:

"Wat betreft de emoties die het vraagstuk van de inpoldering oproept, hebben de tegenstanders er bepaald geen slapeloze nachten van. Slechts 8% toont zich fel tegenstander tegen 40% die aangeeft zich sterk in te willen zetten voor drooglegging. De emoties lopen veel hoger op bij zaken als plaatsing van kruisraketten (29% fel tegen) of nieuwe kerncentrales (23%)." (Algemeen Dagblad, 26.2.1985 naar aanleiding van de Legendijk-enquête).

Naar mijn mening zijn bovengenoemde aanwijzingen voldoende krachtig om de in de enquête van 1985 gesuggereerde bijna volledige scheiding der meningen in de populatie - de realiteit voor twee kampen - af te zwakken. De betrokkenheid bij het vraagstuk is landelijk niet zo hoog en niet zo emotioneel dat alleen een besluit pro of contra genomen kan worden en dat een dergelijk besluit regelrecht zal leiden tot (eventueel harde) confrontatie tussen de opiniegroepen.

Wanneer men zich concentreert op degenen die een standpunt hebben, dan ontstaat -onder voorbehoud van onze kanttekeningen bij de enquête van 1985- de volgende reeks verhoudingspercentages betref-

fende pro en contra de aanleg van de Markerwaard: (1977) 43%-57%; (1983) 31%-69%; (1985) 41%-59%.

Hoewel de opinie ook in 1985 nog in aanzienlijke meerderheid tegen de Markerwaard is, lijkt de minderheid van voorstanders sterk toe te nemen. De vraag rijst of hier reeds enig effect te zien is van de politieke massage, gericht op het scheppen van een meer Markerwaard-vriendelijk klimaat, waar ik hoofdstuk 12 aan zal wijden.

Terug naar de oorspronkelijke vraag van de representativiteit van het inspraakresultaat. Het inspraakresultaat (een grote meerderheid tegen het beleidsvoornemen van de regering) wordt bevestigd, hoewel wat minder overweldigend, door een grote meerderheid in een representatieve steekproef onder kiesgerechtigde Nederlanders (NSS, 1983).

Wanneer er sprake zou zijn van een stijging onder de voorstanders van inpoldering in de periode 1982-1985, dan nog geldt in 1985 dat een aanzienlijke meerderheid van de onderzochte populatie van mening is dat de Markerwaard niet zou moeten worden aangelegd.

### **samenvatting**

In deze paragraaf is de participatie aan de inspraakprocedure getoetst om het relatieve succes van de inzet van de inspraakinstrumenten te wegen en tevens meer zicht te krijgen op de ontwikkeling van de betrokkenheid in de Markerruimte-casus.

Allereerst is gezien of de betrokkenheid is toegenomen ten opzichte van 1973 (inspraak over de Nota 276, zie 9.5), of er continuïteit was onder betrokkenen en of er veranderingen in standpunten kunnen worden waargenomen.

Met name was de participatie van institutionele insprekers in vergelijking tot 1973 (index 100) vele malen groter (index 405). Juist hierdoor is het extra opmerkelijk dat toch nog vele individuen (344) een eigen schriftelijke reactie hebben ingediend. Men had zich immers eenvoudig kunnen aansluiten bij één van de 30 acties, die de institutionele insprekers hebben gevoerd. De continuïteit in betrokkenheid is bij de (semi-)overheidsinstellingen het grootst (meer dan 50%). Bij deze categorie konden ook wijzigingen in het standpunt ten opzichte van 1973 worden waargenomen. Te meer daar het hier veelal representatieve organen betreft (gemeenteraden), is dit feit politiek relevant. In de andere categorieën insprekers, voorzover in 1973 én 1981 actief, was de richting van de belangenbehartiging stabiel. Onder institutionele insprekers is een incrowd-groep c.q. een elite waarneembaar. Deze insprekers leveren niet alleen een schriftelijke inspraakreactie, maar zijn ook lid van de RARO en/of zijn adviesvoorbereidende commissie, worden het meest geschikt geacht voor een uitnodiging voor de hoorzittingen en laten zich ook daadwerkelijk horen. De participatie aan de inspraak over de Markerruimte was aanzienlijk hoger dan de deelname aan vergelijkbare PKB-inspraakprocedures als Nota Waddenzee en SBL. De reacties op deze PKB's waren respectievelijk 60% en 40% van het aantal reacties op de PKB-Markerwaard.

In vergelijking tot andere PKB's was de betrokkenheid in de Markerruimte kwestie dus groot. In vergelijking met de betrokkenheid tot 22 andere maatschappelijke problemen was de Markerwaard-betrokkenheid ver onder het gemiddelde. Uit de landelijke opiniepeilingen (1978-1985) kan een stijgende populariteit van het anti-Markerwaard-standpunt worden gedestilleerd. Abstraheert men echter van de categorie 'geen mening' dan zou er ook sprake kunnen zijn van toename van het aandeel voorstanders van de Markerwaard na de inspraak- en

adviesperiode (1982-1985). In alle interpretaties blijft er echter in de publieke opinie een ruime meerderheid tegen inpoldering. De inspraakresultaten zijn dan ook globaal beschouwd representatief voor de landelijke opinie. Dit laatste is een gegeven, dat reeds in onderzoek van Knoers (1977) en van der Tuuk (1982) voor inspraak op lagere bestuursniveaus is aangetoond, het blijkt dus in dit geval ook op nationaal niveau op te gaan. Wanneer de formele beslissers mede op grond van deze kennis een definitieve beslissing conform de inspraakresultaten zouden nemen, wordt dat besluit waarschijnlijk legitiem geacht. In de nog te beschrijven periode (1983-1985) blijkt echter eerder een politiek massage-proces tegen de inspraakresultaten in te worden geëntameerd. De in de enquête van 1985 opgemerkte toename van de voorstanders van inpoldering zou dan een uiting kunnen zijn van de mate van succes van deze massage.

## 11.5 ADVIES RARO

In het kader van de procedure van planologische kernbeslissingen heeft de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO) tot taak de inspraak te organiseren via het Centraal Punt Inspraak (CPI, een secretariaatsafdeling van de Raad), over de resultaten daarvan te rapporteren (Nota Markerwaard, deel b. 'analyse van inspraak') en zelf een advies over het beleidsvoornemen op te stellen, rekening houdend met de adviesaanvraag en met gegevens uit de inspraakprocedure.

De RARO is bij brief van 9-10-1980 gevraagd voor 15-10-1981 advies uit brengen. Mede omdat de inspraaktermijn werd verlengd met twee maanden tot 15-6-1981, waardoor de hoorzittingen eerst in september 1981 konden plaatsvinden, is de gevraagde datum voor overlegging van het advies niet gehaald. Eerst de RARO-vergadering van 28-4.1982 heeft het advies vastgesteld.

Het advies is voorbereid door de CNM-RARO.

In de RARO zijn tal van invloedrijke geïnstitutionaliseerde maatschappelijke belangengroepen vertegenwoordigd. Daarnaast hebben de lagere overheden er hun representanten en bovendien zijn enige deskundigen in dit adviesorgaan gevraagd. Samen met ministeriële vertegenwoordigers, die als informanten fungeren, vormen de RARO-leden op rijksniveau een aanzienlijk deel van, wat in navolging van Crinice le Roy (1969) en Lindner (1975), de vierde en de vijfde macht op het gebied van de ruimtelijke ordening genoemd wordt. Als zodanig vormen zij tevens een aanzienlijk deel (de overige parten zijn de minister van VRO(M), parlementariërs en leden van de RPC) van de 'ijzeren ring van beslissers' - het 'gesloten circuit' - in de ruimtelijke ordening (van den Berg en Molleman, 1974).

Vanuit deze optiek is het te verwachten dat een unaniem RARO-advies over een bepaald onderwerp grote invloed kan hebben op de formele beslissers. Adviezen van kleine minderheden of adviezen gebaseerd op een kakofonie van meningen hebben waarschijnlijk geen dan wel een onvoorspelbare invloed.

Unanieme adviezen kunnen nauwelijks worden genegeerd, maar sterk verdeelde adviezen kunnen de verantwoordelijke minister(s) vlot tot



de positie brengen te doen wat zij altijd al van plan waren danwel in het geheel géén besluit te nemen. Vandaar dat de compromisgeneigdheden in de RARO groot is. Het is verstandiger op dit lagere, relatief minder politieke niveau tot overeenstemming te komen dan open conflicten te moeten doorschuiven naar de formele beslissers. De kans op succesvolle beïnvloeding is dan veel geringer<sup>22</sup>. Niettemin is het advies dat de RARO uitbracht over de Nota Markerwaard in het geheel niet unaniem. Integendeel. Er hebben zich uiteindelijk 4 stromingen gemanifesteerd:

1. nog geen beslissing nemen
2. voor aanleg Markerwaard
3. tegen aanleg Markerwaard
4. nu tegen Markerwaard.

Deze uiteenlopende opvattingen hebben zich geuit in de voorbereiding, in de feitelijke formulering en vaststelling en in de interpretatie van het advies. In de komende subparagrafen wordt aan deze aspecten aandacht besteed.

### 11.5.1 Totstandkoming RARO-advies

In zijn advies (PKB, deel c, 'De ontwikkeling van het Markerwaardgebied', TK, z 81-82, 16320, nrs. 7-8, p. 5 t/m 11) onderscheidt de RARO 'de inspraakprocedure' van 'de algemene beschouwingen' met betrekking tot de totstandkoming van zijn advies. Er is echter samenhang tussen deze processen: het vertraagd uitbrengen van het advies is onder andere het gevolg van de ook door de RARO noodzakelijk geachte verlenging van de inspraakprocedure.

Met name het vertraagd openbaar maken van informatie, welke reeds aan het begin van de inspraakprocedure voorhanden was ('3 DG-nota' en 'Werkhypothese Structuurplan IJsselmeergebied'; z.o. 10.4.3), was mede de oorzaak van de vertraging. Door het tijdstip van openbaarmaking kon het materiaal echter niet of nauwelijks meer op zijn relevantie worden beoordeeld noch bij het opstellen van de inspraakreacties worden betrokken. De RARO acht dit teleurstellend en verzoekt de Regering bij volgende procedures rekening te houden met de consequenties van een dergelijke handelswijze voor de inspraakprocedure (o.c., p. 6).

Hetzelfde geldt feitelijk de officiële aankondiging van de verlenging van de inspraakprocedure. De TK werd hierover 13.4, dus 2 dagen voordat de inspraaktermijn zou zijn verlopen, geïnformeerd. Hoewel de insprekers informeel op de hoogte waren gesteld dat de termijn verlengd zou worden (via CPI en inspraakgroepen) hebben toch tal van insprekers onder grote tijdsdruk hun reactie vervaardigd en ingediend binnen de oude termijn, zodat zij geen baat hebben gehad van de verlengde termijn. Deze beleidsmaatregel was dan ook achteraf tamelijk inefficiënt. In feite gaf hij slechts aan de RARO een legitiem

---

<sup>22</sup> Op grond van eigen waarneming acht ik het waarschijnlijk dat de strijd lusttheorie van Pen (1950), die Koopmans ooit toepaste op de budget-onderhandelingen in het kader van de opstelling van de rijksbegroting (1968) ook aan de RARO-onderhandelingstafel een redelijke verklaringsgrond voor de gebeurtenissen biedt.

excuus om langer dan gevraagd te kunnen werken aan zijn advies. Niettemin is de opmerking van de RARO terecht: 'Het past niet insprekers onder tijdsdruk te zetten als bij de voorbereiding van het beleidsvoornemen ook niet op een paar dagen gekeken is' (o.c., p. 6) Met kennis van het tempo van totstandkoming van de definitieve regeringsbeslissing (in mei 1985 opnieuw een voorlopig besluit, zo ook in september 1986), moet de conclusie zijn dat dergelijke termijnstellingen volstrekt politiek geladen zijn. Niet wat redelijk is of wat past is de norm, maar wie wel en wie niet kan formaliseren bepaalt wat in feite de norm is.

In zijn 'algemene beschouwingen' memoreert de RARO dat ontwikkelingen sinds de nota "Een structuurplan voor de Zuidelijke IJsselmeerpolders" (1961) niet zonder meer de voortzetting van het destijds voorgenomen beleid toestaan. 'De toekomstverwachtingen waren toen optimistischer. Het welvaartspeil was nog niet zo hoog. De Nederlandse traditie in de strijd tegen het water, inclusief het motto "Een volk dat leeft bouwt aan zijn toekomst," leefde sterk. Er was veel onderzoek ten behoeve van het Zuiderzeeproject verricht, men deed veel kennis op tijdens de uitvoering. Men geloofde, meer algemeen dan nu, in de mogelijkheden van technische oplossingen. Een beleid waaraan tientallen jaren was gewerkt moest worden afgerond' (deel c, p. 8). Nu zijn de omstandigheden anders.

'De toekomstverwachtingen zijn minder optimistisch geworden. In het algemeen is een verandering te constateren in de waarden en normen (...) zowel (ten aanzien van) het gebruik van de ruimte als de verhoudingen ten aanzien van natuur en milieu. Het reeds hoge welvaartspeil en de toenemende zorgen over de schadelijke bijverschijnselen van de welvaartsgroei, (...), hebben een klimaat geschapen waarin velen voorzichtiger staan tegenover elke vorm van ingrijpende verandering in de ruimtelijke omstandigheden. Men wil graag op de hoogte zijn van alle effecten van een voorgenomen verandering. Over de mogelijkheden van technische oplossingen wordt genuanceerder gedacht. Door de ingetreden afname van de groei ontstaat een toestand van onzekerheid, die leidt tot een kritische houding ten aanzien van planning op lange termijn. De toekomstverkenningen worden omvangrijker en complexer waardoor de kloof tussen beleidsmakers en samenleving vergroot wordt.

Vooraf besluiten met een onomkeerbaar karakter over projecten van grote omvang, zoals de Markerwaard, worden zeer voorzichtig tegemoet getreden. Een deel van de samenleving is daarbij extra voorzichtig vanuit de overtuiging dat er dusdanig fundamentele maatschappelijke veranderingen gaande zijn dat men dergelijke projecten niet op de gebruikelijke wijze, door middel van een afweging van voor- en nadelen van allerlei uitvoeringsvarianten, tegemoet kan treden. Eerst is een bezinning op bedoelde maatschappelijke ontwikkelingen en op de consequenties hiervan voor de concrete ruimtelijke inrichting van ons land nodig (...). Daar komt nog bij dat de houding ten aanzien van water de afgelopen decennia gewijzigd is. Er bestaat nu een grote waardering voor water als drager van ecosystemen' (deel c, o.c., p. 8).

Bovenstaande citaten weerspiegelen - volgens de RARO 'enigszins gechargeerd' - een aantal veranderende maatschappelijke opvattingen, die relevant zijn voor de Markerruimte-problematiek.

Bij de voorbereiding van het advies hebben de verschillende maatschappelijke opvattingen van begin af aan een invloedrijke rol gespeeld.

Een aantal leden van de CNM-RARO, met name de Stichting Natuur en Milieu, opperde bij de aanvang van de werkzaamheden reeds de vraag of het beleidsvoornemen wel voldeed aan de noodzakelijke vereisten om zinvolle advisering mogelijk te maken. Immers, zowel op het gebied van de ruimtelijke ordening (structuurschetsen) als van verschillende relevante sectoren ontbreken beleidsvoornemens voor de Markerruimte. Hoewel de regering zelf stelt dat "de keuze tussen twee reële mogelijkheden gaat" (PKB, NM, a, p. 28) "... zijn alternatieven met betrekking tot de toekomstige ontwikkeling van de Markerruimte zonder Markerwaard en alternatieve oplossingen voor de problemen die de Regering aanleiding geven te kiezen voor aanleg van de Markerwaard niet uitgewerkt, zodat op analytische gronden het beleidsvoornemen aanvechtbaar is." (PKB, NM, c, p. 9).

De CNM-RARO is verdeeld over deze stellingname en er wordt besloten toch de voorbereiding van het advies te starten (CNM-RARO 3.10.1980).

### **opzet advies**

De verschillen van mening over de kwaliteit van het beleidsvoornemen hebben doorgewerkt tijdens de verdere voorbereiding alsook in de opzet van het advies. In een vroeg stadium werd duidelijk dat geen advies kon worden gepresenteerd waarin een hoge mate van consensus zou zijn verwoord, met slechts op enkele details een minderheidsstandpunt.

De Raad levert nu commentaar op het beleidsvoornemen en besteedt tevens aandacht aan alternatieve mogelijkheden. Dit laatste geschiedt in scenario's, waarin de eigen merites van de twee belangrijkste mogelijkheden van ontwikkeling van de Markerruimte, dus met en zonder inpoldering, worden geschetst. Als zodanig worden de scenario's dan ook niet door alle leden van de RARO onderschreven. Na de beschrijving van de scenario's volgt een vergelijking teneinde vast te stellen welke informatie en studie nog gewenst is en in welke mate er overeenstemming bestaat over de geboden informatie in de scenario's. Tenslotte worden er conclusies getrokken, welke in feite de beleidsmatige kant van het RARO-advies uitmaken.

### **11.5.2 Inhoud RARO-advies**

Hoewel de werkwijze door de RARO als een innoverende activiteit wordt voorgesteld, zal ik niet trachten het gepresenteerde Markerwaard- noch het Markermeerscenario bondig weer te geven. Overigens zijn deze scenario's helemaal geen draaiboeken voor een denkbare uitvoering van een gewenst geachte ontwikkeling, maar louter zo samenhangend en zo consistent mogelijk uitgewerkte argumentatielijnen. Het is aan de lezer zelf eventueel de RARO-adviestekst hierover te raadplegen.

Bij de weergave van de inhoud van het RARO-advies zijn de volgende elementen van belang: (1) de afweging van de scenario's; (2) punten van overeenstemming en (3) de standpunten van de RARO-leden.

De elementen (1) en (2) zijn van belang omdat zij de inhoud van de politieke agenda over de Markerruimtekwestie in de periode 1982-1985 grotendeels hebben bepaald. De afweging van de scenario's heb ik in 20 stellingen samengevat. Deze staan in bijlage D. Bij de presentatie

is elke toelichtende argumentatie weggelaten. De selectie van de voornaamste onderwerpen in de afweging is georiënteerd op die vraagstukken, die in de periode 1970-1982 reeds in discussie waren dan wel mede door het RARO-advies politiek van belang zijn geworden.

Uit de samenvatting van de afweging van de scenario's komt de mate van gebrek aan consensus op inhoudelijke gronden sterk tot uitdrukking.

Toch zijn er ook punten van overeenstemming. Deze punten zijn:

1. nog immer wordt een ruimtelijke visie op het IJsselmeergebied, en op de Markerruimte in het bijzonder, gemist. Hierin moeten zowel nationale als regionale aspecten alsmede enige inrichtingsvarianten naar voren komen;
2. de oude stelling van de Dienst ZZW en de RvdWst, dat de Markerwaard voor de waterhuishouding niet behoeft te worden aangelegd, maar dat er wel waterhuishoudkundige werken minimaal noodzakelijk zijn, blijkt te ongenueanceerd.  
Voor het waterkwantiteitsbeheer blijken de Markerwaard noch andere werken noodzakelijk.  
Voor het beheer van de waterkwaliteit maken deze werken weinig uit als het nutriëntengehalte uit het westelijk randmeer in ogenschouw wordt genomen. Wil men waterwinnen uit het westelijk randmeer of uit het Markermeer dan lijkt boezemscheiding voordelig, maar óf er water gewonnen moet worden en óf het de prijs van de boezemscheiding waard is wordt niet duidelijk. Overigens kan er met Markerwaard en zonder boezemscheiding al water gewonnen worden in het noordelijk deel van het randmeer.  
Neemt men de blauwalgen-voorspelling in beschouwing, dan lijkt de ZZW-stelling helemaal niet meer op te gaan. Integendeel. De minimaal noodzakelijke waterhuishoudkundige werken en zeker de Markerwaard plus inrichting van het randmeer verhogen de kans op blauwalgen-dominantie in de Markerruimte.
3. de geohydrologische effecten van de aanleg van de Markerwaard verdienen meer aandacht dan tot nu toe hieraan werd aangegeven in de Nota 276 en in het beleidsvoornemen.
4. er hoeft geen rekening gehouden te worden met een TNL.
5. de sociaal-economische effecten van de Markerwaard (qua regionaal-economische invloed, werkgelegenheid, kosten-baten-verhouding en budgettaire aspecten) zijn onduidelijk bij gebrek aan gegevens, kritiseerbaar voor zover er gegevens zijn en onzeker omdat voorbij is gegaan aan alternatieve oplossingen.

#### **uiteenlopende standpunten RARO-leden**

Hoewel er derhalve op enige historisch relevante discussiepunten aanzienlijke consensus werd bereikt in de RARO, bleek er over veel aspecten geen gemeenschappelijk advies aan de regering geformuleerd te kunnen worden.

Waar de standpunten uiteenliepen waren er wisselende coalities van belangengroepen en participerende deskundigen. Het hoeft dan ook niet te verbazen dat ten aanzien van de hoofdvraag: moet het Markerwaardgebied gedeeltelijk worden ingepolderd, niet alleen een scheiding

der geesten in de RARO optrad, maar dat zelfs vier stromingen te onderscheiden bleken.

### **1. Nog geen beslissing nemen.**

Vijf leden van de RARO hebben ernstige kritiek op het ontbreken van essentiële informatie in het beleidsvoornemen van de regering. Bij het formuleren van de informatie die minimaal nodig is om tot een besluit te komen, leggen deze leden zich beperkingen op, omdat ook zij inzien dat niet eindeloos extra informatie kan worden ingewonnen en dat in elk geval er toch een politieke beslissing zal moeten worden genomen. Niettemin behoort er informatie te komen over:

1. de mogelijke ontwikkeling van de eigen waarden van het Markermeer, teneinde reële afweging tussen meerdere oplossingsrichtingen voor ruimtelijke knelpunten mogelijk te maken;
2. het regeringsbesluit over het plan voor een Windenergie- en Electriciteitsspaarbekken (WESP);
3. een ruimtelijke visie op de Markerruimte;
4. de inrichting en enkele uitgewerkte inrichtingsvarianten;
5. de werkgelegenheidsaspecten in het totale effect op de nationale economie;
6. effecten van de Markerruimte op de landelijke natuurwaarden;
7. de wijze van schadeloosstelling van beroepsvissers bij aanleg Markerwaard.

### **2. Voor aanleg Markerwaard**

Dertien leden van de raad zijn voorstander van de aanleg van de Markerwaard. Deze groep bestaat uit twee subgroepen.

Tien leden ondersteunen een verklaring van Landdrost J.C.J. Lammers (bijlage 4 RARO-advies). Het Markerwaardscenario is gedeeltelijk basis voor de argumentatie. Onomwonden wordt geadviseerd voor het spoedig ter hand nemen van de aanleg van de polder. De beschikbare informatie is voldoende om een besluit te nemen en de informatie die bij voorbereiding van het advies beschikbaar is gekomen, versterkt de regeringsstandpunten op diverse aspecten.

Behalve de benadrukking van standpunten over zaken waarover in de raad als geheel geen overeenstemming kan worden bereikt, is ook opmerkelijk dat in de verklaring een scherp omlinnde uitspraak over een TNL in Nederland weliswaar onmogelijk wordt geacht, maar dat het verstandig is ruimte en tracés voor infrastructuur op het oude en het nieuwe land te reserveren, zodat toekomstige generaties gelegenheid hebben eventueel tot aanleg over te gaan.

Drie voorstanders van aanleg van de Markerwaard hebben de verklaring niet gesteund. Zij menen eveneens dat ontbrekende informatie niet zo essentieel is dat er geen beslissing over de toekomst van de Markerruimte kan worden genomen. Vervolgens stellen zij dat een positief besluit duidelijkheid geeft aan Noord-Holland en Flevoland omtrent het te voeren ruimtelijk beleid. De Markerwaard creëert reserveruimte, die van het grootste belang is voor de inrichting en leefbaarheid van ons land. Dit maakt echter de aanpak van de proble-

men op het oude land zelf en de verschaffing van de gevraagde informatie niet overbodig. Maar de Markerwaard is slechts één van de noodzakelijke middelen om de ruimtelijke problemen op te lossen.

### **3. Tegen aanleg Markerwaard**

Twee leden van de raad onderschrijven de kritiek op het ontbreken van informatie, in het bijzonder de afwezigheid van een visie op de ontwikkeling van de eigen waarden van het Markermeer. De thans voorliggende informatie brengt deze leden echter tot de conclusie dat de Markerwaard niet wenselijk is.

Een besluit is nodig, anders blijft het perspectief op de Markerwaard het ruimtelijk beleid beheersen, waardoor noodzakelijke beleidsombuigingen achterwege blijven.

Naast een besluit tot het niet aanleggen van de Markerwaard moet er zo spoedig mogelijk een plan voor de ontwikkeling en het beheer van het gebied worden uitgebracht. Dit plan moet een openbare procedure doorlopen. De nu gevraagde informatie moet daarbij verstrekt worden.

### **4. Nu tegen Markerwaard**

De onzekerheden gaan de mogelijkheid om te beslissen, hetgeen in de scenario's wordt gesuggereerd, te boven, aldus vier leden van de raad. Slechts de beslissing, die aan toekomstige generaties de meeste speelruimte laat, komt in aanmerking, d.w.z. dat de voorkeur uitgaat naar het besluit de Markerwaard, nu niet aan te leggen.

Het gaat hier niet om uitstel of afstel noch om besluiteloosheid. Het is geen verslapt pleidooi tegen de Markerwaard, maar een pleidooi voor speelruimte voor toekomstige generaties. Nodig is een andere benadering van ruimtelijke ordening, gericht op ruimtelijk voorraadbepaling.

Een Markerwaard, maar ook ontwikkeling van het Markermeer vanuit de eigen waarden, zou zo'n nieuwe benadering onnodig sterk beperken.

Tenslotte doet de raad enige procedurele aanbevelingen:

1. er moet op korte termijn duidelijkheid komen over de te volgen procedure en de TK moet zich hierover uitspreken;
2. eventueel belangrijk nieuw-informatiemateriaal moet aan inspraak, bestuurlijk overleg en advisering onderworpen worden, maar hiervoor is niet in alle gevallen een nieuwe PKB-procedure nodig.

### **11.5.3 Interpretatie RARO-advies**

'Wellicht is de Regering niet gebaat bij zo'n verdeeld advies', zo evalueert de RARO zijn eigen product. De raad luidt tenslotte zijn advies uit met de toevoeging dat de regering bij haar uiteindelijke keuze maar liever geen waarde moet hechten aan de verdeeldheid van het advies, maar meer aan de in het advies opgenomen argumentatie.

Het lijkt erop dat de RARO zich ietwat beschaamd voelt. Weliswaar is het adviesproces 'innoverend' (o.c., p. 10) geweest, maar het resultaat staat ver van de traditionele producten van dit adviesorgaan. Geen unanieme of tenminste door een grote meerderheid gesteunde

aanbeveling, maar opperste verdeeldheid in het advies lijkt geen goede beurt voor (de top van) dit adviesorgaan. Zeker niet in een tijd dat het voortbestaan van regeringsadviesorganen onder grote politieke druk is komen te staan.

Hoewel de PKB-procedure helder is -na de RARO is de regering weer aan de beurt- schrijft de raad bij herhaling dat niet hij maar de politiek moet beslissen. Het is alsof men zich van een zwarte piet wil verlossen, terwijl die formeel helemaal niet in het spel hoeft te zijn.

Wonderlijk is ook, dat de RARO niettemin allerlei procedurevarianten verkent en uiteindelijk tot een allesbehalve opzienbarende procedurele aanbeveling komt. Kan men zich werkelijk niet voorstellen dat ook een besluit dat afwijkt van het beleidsvoornemen af te handelen is? Of voelt men dat het spel nog lang niet gespeeld is en probeert men de procedure-lijn te vervagen om later wellicht (ongevraagd) nogmaals, en dan wellicht meer unaniem, te kunnen adviseren?

Een dergelijke interpretatie van de slotakte van het advies wordt me ondermeer ingegeven door het feit dat in de raad niet of nauwelijks over deze procedurele aanbevelingen is gesproken en door het gegeven dat de RARO-voorzitters die waarschijnlijk de finale tekst autoriseerden, beiden behoorden tot de kleinste sub-groep van de stroming pro-aanleg Markerwaard.

Het is opmerkelijk dat de RARO, die zo graag het maatschappelijk compromis demonstreert, de punten van consensus niet als een soort gemeenschappelijke preambule noteert alvorens het verdeelde advies over de hoofdzaak te presenteren. In feite geven deze punten van overeenstemming toch richtlijnen en randvoorwaarden voor verder regeringsbeleid.

Hoe verdeeld was het advies nu precies?

Van de 43 leden van de RARO hebben er slechts 24 een standpunt officieel bepaald. Er zijn in feite twee plenaire zittingen (24.3 & 28.4.1982) over het concept-advies gehouden. Met name in de eerste zitting werd veel steun aan de opzet met het Markermeerscenario gegeven, maar spraken bij de meningspeiling in de tweede zitting slechts 24 leden zich uit<sup>23</sup>. Sommige RARO-leden hadden van een gelijke of nog grotere opkomst kennelijk bijzondere verwachtingen. Zo merkt Goudappel (Waterschapsbelangen, 12.5.1982, p. 301) op: "Er zijn op het laatst enkele leden weggebleven die dat beslist niet hadden mogen doen. Lammers en de Wit hebben zoiets ook voorspeld toen ze aan het begin tegen me zeiden: 'Jongen, let jij maar op, op de laatste zitting komt het aan en dan laten sommige figuren met die alternatieve verhalen het afweten. Die houden zoiets niet tot het eind vol, en dan ga je onderuit'. Tja, mensen als Lammers en de Wit kennen de kneepjes en ze hebben gelijk gekregen".

---

<sup>23</sup> RARO, Verslag 82e (65e openbare) vergadering, 24.3.1982, 's-Gravenhage. Van de RARO-leden, die op 24.3 aanwezig maar op 28.4.1982 afwezig waren (vier in getal), konden op 24.3 2 meningen pro-inpoldering (vertegenwoordiger Nationale Woningraad en Dhr. van Rooy) en 2 meningen pro-Markermeer scenario (NIROV-vertegenwoordiger en Mevr. N. de Ruiter) worden opgemerkt. De stemverhouding zou met hun deelname op 24.3 dus niet wezenlijk zijn verlegd.

De vier stromingen kregen als volgt steun van de vertegenwoordigers van belangengroepen en aanwezige deskundigen:

**stroming 1 nog geen beslissing nemen**

twee vertegenwoordigers FNV, en de vertegenwoordigers van NS en ANWB alsmede Drs. Kok (adviesbureau voor RO, 'Stad en Landschap')

**stroming 2 voor aanleg Markerwaard**

(subgroep van 3) Dr. I. Samkalden (vz), Mr. W.K. Van der Sluis (v-vz, vz CNM-RARO), Prof. Dr. E. Wever; (subgroep van 10) de vertegenwoordiger van het CNV, de twee vertegenwoordigers van het Landbouwschap, de twee vertegenwoordigers van de Raad van Ned. Werkgeversverbonden, de vertegenwoordiger van de Unie van Waterschappen, alsmede de bestuurders J.C.J. Lammers en Drs. R.F. de Wit en de deskundigen Dr. L.A. Klarenburg en Prof. Mr. P. de Haan.

**stroming 3 tegen aanleg Markerwaard**

de vertegenwoordigers van de Stichting Recreatie en de Stichting Natuur en Milieu.

**stroming 4 nu tegen Markerwaard**

De deskundigen Ir. R. Hajema, Prof. Ir. H.M. Goudappel, Prof. Dr. P. Nijkamp en Prof. Ir. H. Wiggerts.

**conclusie**

De belangengroepen hebben uiteenlopende meningen. Werkgevers en werknemers waren het niet eens. Maar ook de leden van de Overleggroep IJsselmeer - ANWB en SNM - hadden geen gelijk standpunt. De deskundigen waren nadrukkelijk aanwezig in optie 4, dus 'nu tegen Markerwaard', terwijl daarentegen alle Noord-Hollandse bestuurders pro-Markerwaard stemden.

Hoewel een stemming in de RARO niet gebruikelijk is - wat valt er immers te beslissen? -, is het onvermijdelijk dat er met een uitslag 5-13-2-4 politiek gewerkt wordt. Zo ontvangt de Landdrost J.C.J. Lammers enige redactieleden van het blad 'Waterschapsbelangen' (12.5.1982, p. 299) met de woorden "Dertien-twee, dertien-twee" en voegt er in het interview aan toe dat "met zo'n duidelijke uitspraak van de raad de bewijslast ligt bij degenen die niet willen inpolderen." Goverde en van Grondelle (NRC, 30.4.1982) daarentegen benadrukken dat weliswaar "... dertien leden van de Raad zich vóór het inpolderingsplan van de vorige regering uit(spraken), maar ... elf leden onderschreven het beleidsvoornemen niet".

De toevoeging 'van de vorige regering' is hier terecht, omdat inmiddels het kabinet van Agt II was aangetreden en in zijn regeringsverklaring stond dat het niet overtuigd was van de wenselijkheid van inpoldering.

Maar of men nu de politiek verantwoordelijken bewerkte vanuit de stelling 'de meerderheid is voor' dan wel vanuit de positie 'de grootste minderheid is niet voor', feit is dat het RARO-advies in zijn verdeeldheid geen concreet handvat bood voor de regering om snel tot een besluit te komen. RARO-lid De Wit heeft gelijk wanneer hij als zijn bezwaar van het RARO-advies formuleert (Waterschapsbelangen 12.5.1982, p. 298): "De functie van de RARO is niet om stromingen



te inventariseren, ... De regering heeft een beleidsvoornemen op tafel gelegd, het is onze taak en verantwoordelijkheid als Raad er een gericht advies over uit te brengen en zo de besluitvorming door de regering te bevorderen. Het advies schiet op dit punt tekort". Dat het "... daarom ook zo nodig was dat er uiteindelijk een stemming kwam", is een conclusie die mij te verreikend voorkomt. Als de meningsverschillen zonneklaar zijn kan een stemming geen helderheid brengen. De gehouden stemming weerspiegelt dan ook in feite slechts de verdeeldheid. Men kan immers in een adviesraad geen meerderheid staande houden die de 50+1 bereikt doordat een paar belangengroepen meerdere vertegenwoordigers hebben. Voor elke regering die zo'n gewogen advies ontvangt, zal dan duidelijk zijn hoe in de realiteit de kaarten liggen: verdeeld en het spel zal opnieuw beginnen. Intussen (1982-1985) is wel gebleken dat door de RARO geformuleerde punten van meningsverschil als hefboomen hebben gefungeerd om het publieke politieke debat over de Markerruimte te kunnen vervolgen en druk voor de verschillende standpunten te mobiliseren om aldus een permanente lobby te onderhouden naar de regering toe.

### POLITIEKE MASSAGE: VAN ADVIES NAAR BESLUIT (1982-1985)

#### 12.1 INLEIDING

De tegenstanders van de Markerwaard weten pal voor de vaststelling van het RARO-advies een gunstige passage in het regeerakkoord van het kabinet-van Agt II te bewerkstelligen. Er zal een plan voor open water worden uitgewerkt. Hoe het deze Markermeer-optie is vergaan, geef ik weer in 12.2.

De RARO geeft onder meer aan dat op een aantal punten nader onderzoek gewenst is. De wijze waarop dit tot stand komt alsmede hoe de resultaten worden gepubliceerd en toegeëigend of juist bekritiseerd staat in 12.3.

Het kabinet, inmiddels onder premier Lubbers, blijkt maar moeilijk tot een definitief besluit te kunnen komen. Omdat er met name gebrek aan geld voor het project wordtesignaleerd, klinkt de roep om private financiering. Staats- versus private financiering is een steeds terugkerend vraagstuk in de geschiedenis van de Zuiderzeewerken (z.o. hfd 4). Paragraaf 12.4. beschrijft het meest recente deel van deze historie.

Het hoofdstuk wordt afgerond door twee serieuze beslissingen over de Markerruimte in 1985 te belichten. Niet alleen herbevestigt het kabinet dat het de Markerwaard wil aanleggen (vgl 1980), maar voegt het het Markermeer - op verzoek van het parlement - toe aan het territorium van de in te stellen provincie Flevoland (12.5). De stelling is dat vóór het RARO-advies de figuratie van betrokkenen in overgrote meerderheid zich tegen het beleidsvoornemen van de regering manifesteert en dat ná het RARO-advies een tamelijk lange periode wordt genomen om de obstakels voor inpoldering weg te masseren. Dit laatste is overwegend het werk van formele adviseurs en beslissers die in meerderheid het Zuiderzeeproject met de aanleg van de Markerwaard willen afronden.

De bevestiging van het beleidsvoornemen tot aanleg van de Markerwaard door het kabinet-Lubbers I in mei 1985 bevatte enige punten voor nader onderzoek. Naast verdere studie over mogelijkheden tot financiering van het project heeft met name de RARO een tweede maal moeten adviseren over de planologische aspecten van het beleidsvoornemen. Hoewel de systematische bestudering van het bronnenmateriaal ten behoeve van dit onderzoek aanvankelijk medio 1985 werd afgesloten, maakt het onverwacht snelle besluit van het kabinet-Lubbers II om de Markerwaard voorlopig toch niet aan te leggen (12.9.1986) het noodzakelijk alsnog aan de recente feiten aandacht te besteden.

Naar mijn mening biedt dit hoofdstuk voldoende materiaal om aannemelijk te maken dat het huidige kabinet een opmerkelijke doch niettemin voor de hand liggende beslissing heeft genomen, welke echter tegelijkertijd voor geen van de betrokkenen volledig bevredigend is.

## 12.2 POLITIEKE ACCEPTATIE EN INKAPSELING MARKERMEER-OPTIE

Dat in het RARO-advies een Markermeer-scenario is geformuleerd, is geen op zichzelf staand gegeven noch louter een weerspiegeling van eisen door insprekers gesteld.

De Markermeer-optie heeft een langere geschiedenis dan de start van de PKB-inspraakprocedure Nota Markerwaard (15.10.1981). Bovendien heeft zij tijdens deze RARO-inspraak en adviesprocedure politieke steun gekregen in de regeringscoalitie, zodat het adviescollege nauwelijks nog om deze optie heen kon. De Markermeer-optie is derhalve aanvaard in een ontwikkeling waarin parallelle politieke processen kunnen worden waargenomen.

De aanvaarding van deze optie leidde tot werkopdrachten aan de betrokken ambtelijke diensten. Er is een proeve voor de ontwikkeling van het Markermeer met accentuering van de aspecten natuur en recreatie gemaakt (1983), die door de voorstanders van de Markermeer-optie als een eerste aanzet positief werd beoordeeld.

In het verdere politiek-bestuurlijke proces tot de voorlopige regeringsbeslissing van mei 1985 heeft de Markermeer-variant echter nauwelijks nog een rol gespeeld. De Markermeer-optie raakte ingekapseld in de hoofdstroom van het proces dat vooral op neveneffecten van het inpolderingsproject werd georiënteerd (zie 12.3). Om deze visie op de plaats van de Markermeer-optie in de ontwikkeling van de machtsverhoudingen toe te lichten, laat ik de volgende feiten grotendeels voor zichzelf spreken.

Op 17 juni 1980, dus kort voor het kabinet-van Agt I zijn beleidsvoornemen over de Markerruimte zou bepalen (20.6.1980), bepleit de Overleggroep IJsselmeer bij het kabinet "... bij de komende beslissing niet slechts de huidige waarden (van de Markerruimte) in aanmerking te nemen, maar ook de ontwikkelingsmogelijkheden van de natuurwetenschappelijke en landschappelijke waarde, van de beroeps- en sportvisserij, van de waterhuishouding en van de recreatie in het gebied mee te wegen.

Hieraan wordt de opinie toegevoegd: "Het is thans onvoldoende duidelijk waar men vóór kiest als men een Markerwaard zou afwijzen. Een uitgewerkt alternatief in de vorm van een plan voor bestemming, inrichting en beheer van het IJsselmeer, uitgaande van instandhouding en versterking van de huidige waarden, ontbreekt. Wij menen dat een dergelijk alternatief ... essentieel is voor een goede afweging van alle bij dit probleem betrokken belangen. Wij dringen er dan ook thans bij u op aan om dit alternatief te laten opstellen alvorens een (principe-) beslissing te nemen ..." Zoals bekend negeert het kabinet dit pleidooi.

De overleggroep reageert, kort na het kabinetsbesluit, hierop met een **subsidie-verzoek** (f 200.000,-) bij de Minister van V&W (2.7.1980) om zelf het gevraagde alternatief te kunnen doen opstellen. Dit om in de inspraakprocedure zo constructief mogelijk op te kunnen treden.

Eerst op 17.10.1980, dus nadat de inspraaktermijn al was begonnen, antwoordt de Minister van V&W op het subsidieverzoek (HW/AL 58452). Voor hem blijkt slechts de vraag interessant of de polder wel of niet moet worden aangelegd.

"Vanzelfsprekend behoren ... hiervoor ... de huidige waarden van het Markermeer te worden beschouwd en te worden geplaatst tegenover de mogelijkheden die de ingepolderde Markerwaard kan bieden."

Het subsidieverzoek wordt afgewezen. "Nog afgezien van het feit dat het hier om een novum zou gaan heb ik mij toch wel ernstig afgevraagd of het principieel juist is dat de rijksoverheid in een geval als dit mede financiert."

Deze argumentatie is veelzeggend. Het is in Nederland immers niet ongebruikelijk dat de overheid onderzoek (mede-)financiert, terwijl de resultaten onwelgevallig kunnen zijn voor gevoerd beleid alsook voor toekomstig beoogd beleid.

Het veelzeggende gaat hier schuil in de termen "... in een geval als dit..." Immers hiermee wordt bijna openlijk erkend dat de betrokken overheidsfunctionaris direct partij is in de kwestie. De eerste onderkenaar van het PKB-beleidsvoornemen lijkt hier zijn sectorbelang onomwonden prioriteit te geven boven zijn mede-coördinerende activiteit in het kader van het ruimtelijk facetbeleid.

Vanuit deze optiek had de Overleggroep IJsselmeer er wellicht beter aan gedaan niet alleen de Minister van V&W maar ook de Minister van VRO(M) om subsidie te verzoeken.

Midden in de inspraaktermijn presenteert de Interuniversitaire Studiegroep Planologie 'IJsselmeer Centraal' op een persconferentie (18.2.1981) haar gelijknamige rapport. Enige Kamerleden wensten daarop nadere informatie over de tot nu toe gevolgde planningsaanpak in de PKB-procedure. De Overleggroep IJsselmeer schrijft de inmiddels ingestelde bijzondere Commissie voor de Nota Markerwaard in de Tweede Kamer (6.3.1981) dat tot nu toe de regering de ontwikkelingsmogelijkheden van het Markermeer, als alternatief in de uiteindelijke beleidsafweging, niet onderzoekt. Het rapport 'IJsselmeer Centraal' maakt nu de samenhangen in het IJsselmeergebied tussen het meer en de oeverzones, - met name voor aspecten als natuur, recreatie, visserij, landschap en watervoorziening - duidelijk en legt daarmee een basis voor het gevraagde alternatief. Ook wordt meegedeeld dat de regering een subsidie-verzoek heeft afgewezen, dat de organisaties zelf f 50.000,- voor de opstelling van een alternatief reserveren, maar dat voor de daadwerkelijke realisatie toch altijd nog een kleine twee ton ontbreekt. Deze brief leidt tot vragen van de Kamerleden De Boois (PvdA) en Lambers-Hacquebard (D'66) (8.4.1981), die op 26.6.1981 (na sluiting van de inspraaktermijn!) door de Minister van V&W, mede namens de Minister van VROM, worden beantwoord. De Minister blijkt opnieuw het gevraagde alternatief geen voorwaarde te vinden om over de aanleg van de Markerwaard te kunnen beslissen. "De gevraagde studie ziet de Regering dus niet als een alternatief, maar als de uitwerking van een alternatief". Namelijk de uitwerking die nodig is nadat is beslist de Markerwaard niet aan te leggen.

Inmiddels doet de Overleggroep IJsselmeer op 10.6.1981 een **verklaring** toekomen aan de optredende **kabinetsformateur**, waarin gevraagd wordt tijdens de kabinetsformatie te besluiten tot:

- "een verantwoord beheer van het 'natte' IJsselmeer ... uitgaande van de bijzondere natuurwetenschappelijke, landschappelijke en cultuurhistorische betekenis van het gebied en van de mogelijkheden voor watervoorziening, beroepsvisserij, sportvisserij en recreatie;
- een ruimtelijk beleid dat de (deels vermeende) knelpunten op het 'oude land' op een meer verantwoorde manier oplost dan de nu beoogde oplossing met de Markerwaard;

- het niet aanleggen van de Markerwaard en derhalve het stopzetten van de procedure van de planologische kernbeslissing over het regeringsvoornemen tot gedeeltelijke inpoldering van het Markermeer."

De meest duidelijke uiting van de politieke acceptatie van zowel de twijfels over de wenselijkheid van de aanleg van de Markerwaard als de noodzaak van de vervaardiging van een ontwikkelingsvisie voor het Markermeer is te vinden in het **formatie-regeerakkoord** van het kabinet-van Agt (II), de coalitie van CDA, D'66 en PvdA.

#### **Formatieakkoord (3.8.1981):**

"Het kabinet spreekt uit niet overtuigd te zijn van de wenselijkheid van inpoldering. Tegelijk meent het dat de inspraak van argumenten contra maar ook pro, in de PKB-procedure volop ruimte moet krijgen. Een definitief besluit wordt dan ook pas na afsluiting van de PKB-procedure genomen. Intussen zal wel een voorstel voor beheer als open water worden ontwikkeld. Tevens zal tijdig de positie van de Dienst Zuiderzeewerken en de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders en de betekenis van het rapport-Lieveense bij de beschouwingen worden betrokken".

#### **Regeringsverklaring (16.11.1981):**

"Het kabinet is niet overtuigd van de wenselijkheid van inpoldering van de Markerwaard. Een beslissing hierover zal echter pas worden genomen na afsluiting van de procedure van de planologische kernbeslissing".

Aangezien de Memorie van Toelichting van de Begroting van V&W 1982 (aangeboden aan de TK, derde dinsdag van september 1981) de conclusie uit het formatieakkoord niet vermeldt, is het onduidelijk hoe de regering het aangekondigde 'voorstel voor beheer als open water' zal gaan ontwikkelen. Het startmoment noch de plaats van dit voorstel in de PKB-procedure zijn duidelijk. In een brief aan de TK (26.1.1982) geeft de Overleggroep IJsselmeer haar visie over deze zaak.

Bij het ontwikkelen van de beleidsvisie voor **beheer als open water** moet uitgegaan worden van een éénduidige hoofddoelstelling, gefundeerd op de biologische, landschappelijke en cultuurhistorische basiswaarden van het gebied in samenhang met daarmee in beginsel niet strijdige gebruiksfuncties (bijvoorbeeld beroeps- en sportvisserij, de recreatie, de drink- en industriewatervoorziening en de waterhuishouding).

Aldus geeft de Overleggroep ook een nadere aanduiding van de door haar veel gebezigde, maar door tal van andere betrokkenen w.o. de RARO nogal vaag bevonden, term 'eigen waarden van het gebied'. De gevraagde beleidsvisie moet gefaseerd en met inspraakgelegenheid worden opgesteld. De TK wordt verzocht duidelijkheid in de problematiek te scheppen.

Bij de begrotingsbehandeling blijft de regering vaag over de te volgen procedure. Een **ontwerp-motie** van D'66 terzake, die overigens geen procedurele helderheid bevat, wordt niet aangenomen. Het CDA steunde deze motie namelijk niet. Niet omdat deze fractie niet langer

'een dergelijke beheersvisie' zou wensen, maar omdat zij "... het beu is ... voor overbodige moties te moeten stemmen, die in de regionale pers met veel tam tam worden aangekondigd, die vragen naar de bekende weg en die uitsluitend voor de tribune zijn bedoeld" (brief H. Eversdijk aan VBIJ, 16.3.1982).

In het jaar 1981 treden de opposanten van het PKB-beleidsvoornemen derhalve minder voorzichtig op naar de TK toe dan naar de RARO. Doordat het kabinet-van Agt II zich losgemaakt had van het beleidsvoornemen van 1980 kon de Overleggroep IJsselmeer vrijer opereren naar de politici in het parlement. In de RARO voelen de leden van de Overleggroep (ANWB, SNM, VBIJ, OVRIJ, NVVG) zich daarentegen gebonden aan de zelf mede bepleite scenario-opzet, die in feite als een *modus vivendi* tussen de betrokkenen in de CNM-RARO heeft gefungeerd.

Toch is het niet aanvaarden van de D'66-motie ongunstig geweest voor het politieke klimaat met betrekking tot de Markermeer-optie. De Markerruimte-kwestie bleek in elk geval niet zo'n halszaak, dat coalitie-partners daarin steeds geacht werden eensgezind op te treden. De Markermeer-optie krijgt hierdoor minder politiek gewicht, een meevallertje voor de voorstanders van aanleg van de polder.

Nog een meevaller voor deze groep lijkt het **politieke testament** van de D'66-minister voor V&W H. Zeevalking (30.8.1982) te bevatten. Weliswaar wordt daarin gemeld: 'De nodige informatie betreffende het natte alternatief wordt thans verzameld.' Maar tegelijkertijd blijkt de Minister te kiezen voor aanleg van de Markerwaard. Via een persbericht (16.9.1982) en een interview (VK, 17.9.1982) wordt deze keuze teruggenomen. Pers en Voorlichting van V&W zou een terzake voorgestelde, maar door de Minister doorgestreepte passage hebben laten staan. Duidelijk is dan intussen wel dat deze Minister van V&W geen al te centrale plaats ziet voor 'de beheersvisie open water'. Er wordt informatie verzameld en daarmee is de kous af.

De Overleggroep IJsselmeer is er inmiddels in geslaagd een **voorstudie** te doen verrichten naar de maatstaven waaraan een ontwikkelingsvisie Markermeer zou moeten voldoen. Het rapport, opgesteld door Ingenieursbureau 'Oranjewoud' bv, wordt als een 'open advies' gepubliceerd onder de weinig pakkende titel: 'Richtlijnen voor het opstellen van een plan voor de ontwikkeling en het beheer van het IJsselmeergebied.' De ontvangst van het rapport is lauw. De politieke actualiteit heeft ook andere zaken aan het hoofd; een nieuw kabinet is in de maak.

In zijn **regeerakkoord** stelt het **kabinet-Lubbers** (28.10.1982) over de Markerwaard:

"Bij het voorbereiden van de regeringsbeslissing over de toekomst van het Markerwaardgebied zal de regering de na het beleidsvoornemen in 1980 naar voren gekomen denkbeelden en inzichten in overweging nemen en streven naar een spoedige afronding van de besluitvorming."

De hier gekozen formulering legt in feite alle macht bij de formele beslissers, die procedureel gezien inderdaad ook als enigen aan de beurt zijn. Want slechts indien het kabinet-Lubbers de ontwikkelingsvisie voor het Markermeer opvat als een nieuw denkbeeld, moet het die visie betrekken bij zijn besluitvorming. In tegenstelling tot de

regeringsverklaring van 1981 deelt het kabinet ook niets mee over zijn intentie, hoewel de ongeclausuleerde verwijzing naar het beleidsvoornemen van 1980 voor velen duidelijk genoeg is. Deze open verklaring met betrekking tot de Markerruimte zet in feite de deur open voor alle vormen van beïnvloeding van de formele beslissers over alle denkbare aspecten van de zaak. In de volgende paragrafen (12.3 en 12.4) wordt de intensiteit van die lobby tot de voorlopige regeringsbeslissing in mei 1985 beschreven.

Terug naar de 'richtlijnen-nota' van de Overleggroep IJsselmeer. De lauwe ontvangst van het rapport in september 1982 alsmede de politieke klimaatsverandering in de dan lopende kabinetsformatie doen de RIJP besluiten een poging te wagen om via de landelijke pers het hele idee van ontwikkeling van het Markermeer uit te rangeren (Frieling, NRC, 23.10.1982).

Geheel in de mode van de herfst van 1982 (hoofdpijnen: 'no-nonsense' en 'snel beslissen') wordt gesuggereerd dat men te maken heeft met een staaltje besluiteloosheid "... gevoed door het geloof dat uitstel van beslissen weinig risico's in zich bergt, door hoop dat meer informatie een beslissing eenvoudiger maakt en door liefde voor alternatieven en varianten". Bovendien constateert de RIJP-medewerker dat de 'eigen waarden van het gebied' volstrekt selectief worden uitgewerkt, n.l. alleen van toepassing blijken op waarden die de Overleggroep IJsselmeer wenst te erkennen.

De conclusie is dat het rapport slechts een wanstaltige besluitvorming bij de discussie rond het Markermeer bevordert, te meer daar alle activiteiten erop gericht zijn "... het Markermeer gewoon zo te laten als het nu is."

In zijn repliek stelt van Grondelle (SNM, NRC, 3.11.1982) dat Frieling de aanleiding voor de 'richtlijnen' verzwijgt. Niets over het ontbreken van alternatieven in de Markerwaardnota, niets over de kritiek van de insprekers, niets over de inhoud van het RARO-advies, niets over de opdracht aan ambtenaren een Markermeer-plan te maken.

Het oogmerk is ook niet het Markermeer te laten voor wat het is, maar om de waarde van het Markermeer als veelzijdig waterareaal te vergroten door een gericht beleid. Het 'natte hart van Nederland' is een zorgvuldige besluitvorming waard. "Beslissen is afwegen. Daarom moet wel voor alle betrokkenen de relevante informatie aanwezig zijn. Dat blijkt nog steeds niet het geval te zijn."

Op 1.12.1982 heeft de Overleggroep IJsselmeer een gesprek met de nieuw aangewezen Minister van V&W (Smit-Kroes). Onder meer de juist opgevoerde NRC-polemisten zijn daarbij aanwezig. Over het 'natte alternatief' komt de volgende informatie op tafel (Verslag gesprek RWS, 28.12.1982):

1. ZZW en de Hoofddirectie RWS stellen het plan op. Eind december (1982) zal het gereed zijn.
2. Het plan betreft het Markermeer, niet het IJsselmeergebied, hoewel de relatie met de omliggende gebieden wel aan de orde komt. De Minister is niet bereid het studiegebied te vergroten.

3. De Minister wil 'geen ja en geen nee' zeggen op het verzoek het plan te publiceren en aan inspraak te onderwerpen alvorens een regeringsbeslissing in het kader van de PKB-procedure te nemen.
- Ook blijft nog onduidelijk of het plan in het bestuurlijk overleg met provincies en gemeenten aan de orde zal komen. Het rapport zal in elk geval één van de stukken zijn die bij de afweging in het kabinet zullen worden betrokken en de nota zal ná de kabinetsbeslissing aan de kamer worden aangeboden. Vast staat nu in elk geval dat ook het kabinet-Lubbers de 0+-variant als een nieuw denkbeeld wenst te zien (conform het regeerakkoord van het kabinet-van Agt II) en te overwegen.

Bij de Begrotingsbehandeling V&W 1983 (TK, 27 jan 1983) zegt de Minister echter toe dat de studierapporten over ontwikkelingsmodellen voor beheer als open water en over de geohydrologische aspecten van inpoldering zullen worden gepubliceerd. Beide studies zullen worden besproken met de Minister van VROM. De Noordhollandse gemeenten zullen worden betrokken bij het bestuurlijk overleg.

De interdepartementale schermutselingen omtrent de voorbereiding van de definitieve regeringsbeslissing vertragen vervolgens de publicatie van de studierapporten. Wel wordt bereikt dat ze vóór het bestuurlijk overleg met de lagere overheden openbaar worden en dat ze dus ook vóór de regeringsbeslissing aan de TK worden aangeboden. Het is duidelijk dat in deze fase over elk onderdeel een politieke polemiek wordt gevoerd.

Bij de publicatie blijkt dat naast ZZW (en wellicht ook de Hoofddirectie RWS) toch ook de RIJP heeft geparticipeerd in de realisatie van de studie: 'Het Markermeer: informatie voor het beheer als open water' (10.3.1983, ZZW/RIJP, Lelystad). Het doel van het rapport is "... meer inzicht en informatie te verschaffen over de mogelijke ontwikkelingen in het Markermeer, waardoor, ... , de keuzemogelijkheid tussen wel of niet inpolderen duidelijker zichtbaar wordt ... Een waardeoordeel over de diverse ontwikkelingsmogelijkheden wordt in deze nota niet gegeven, terwijl evenmin een keuze wordt gedaan. De in de nota gepresenteerde modellen moeten worden beschouwd als een illustratie van mogelijke ontwikkelingen in het Markermeer ... De modellen bedoelen daarom ook geenszins eindbeelden van ontwikkelingen te schetsen." (van Dixhoorn, RWS en van Duin, RIJP).

Volgens de Overleggroep IJsselmeer (28.7.1983) is de nota "... een veelbelovende aanzet, waaruit duidelijk blijkt hoe veelzijdig dit gebied als open water reeds is en hoe groot de mogelijkheden voor verdere ontwikkelingen zijn." Met referte aan het centrale uitgangspunt in haar 'richtlijnnnota' worden echter wel kanttekeningen bij het rapport noodzakelijk geacht.

De gekozen begrenzing van het studiegebied tot het Markermeer is te beperkt. De relaties tussen water-natuurgebied en de natuurgebieden op het oude en het nieuwe land worden onvoldoende gelegd. Ook is onduidelijk hoe ontwikkelingen in het Markermeer de relaties van de verblijfs- en dagrecreatie in de omliggende watergebieden beïnvloeden. Dit geldt evenzeer voor beroeps- en sportvisserij.



De twee modellen 'natuur' en 'recreatie' zijn als tussenfase wellicht niet onlogisch, maar voldoen niet als eindbeeld o.a. omdat 'natuur' en 'recreatie' elkaar niet hoeven uit te sluiten. De ontwikkelingsmogelijkheden voor de natuurwaarden zijn erg passief benaderd. De indruk bestaat dat combinatie van gebruik (natuur, recreatie, visserij) minder problemen zal produceren dan dezelfde combinatie in een Markerwaardpolder plus resterende randmeren. Overigens wordt geen licht geworpen op aspecten als kosten, baten, arbeidsplaatsen, bestuur en verdere planvorming.

### **evaluatie**

Dit rapport met informatie over de Markermeer is dus één van de schriftelijke stukken die het kabinet heeft voorgelegd gekregen ná het RARO-advies. Het rapport is resultaat van een opkomend en na de inspraak- en adviesperiode vrij snel afgaand tij, waarin politieke zorg wordt afgedwongen voor een meer evenwichtige afweging van belangen en mogelijkheden met betrekking tot de planologische toekomst van de Markerruimte.

De opposanten van verdere inpoldering in het gebied hebben hun mogelijkheden tot beïnvloeding van de formele beslissers maximaal geprofileerd tijdens de inspraak- en adviesperiode, maar vooral tijdens de daarmee gedeeltelijk parallel lopende politieke lobby in het kader van de formatie van het kabinet-van Agt (II). Hulp werd daarbij waarschijnlijk minder ontvangen van de door D'66 geleverde Minister van V&W dan van de formatie-onderhandelaar namens die partij, de latere Minister van E.Z. J.C. Terlouw, die zich bij eerdere gelegenheden (bijvoorbeeld VBIJ, Harderwijk 1979; PS-Symposium TH Delft, 1980) tegen de Markerwaard had opgesteld.

De historie van de 'ontwikkelingsvisie Markermeer' maakt ons duidelijk hoe belangrijk het is dat een minister een uitgesproken mening heeft. 'mmers, tussen 1981-1982 krijgt onder een duidelijk regiem in het formatie-regeerakkoord de opstelling van een plan voor beheer als open water politiek niet veel gewicht. Na oktober 1982 aanvaardt de nieuwe Minister van V&W onder een ongebonden regiem weliswaar de studie van de beheersvisie Markermeer, maar bagatelliseert het nut ervan door de rapportage een volstrekt ondergeschikte en zo weinig mogelijk publieke positie te geven in het besluitvormingsproces. Dankzij deze Minister hoeft de RIJP ook niet meer perspubliciteit te zoeken om van de politieke invloed van de '0+-variant' af te komen. Bovendien zijn inmiddels andere kwesties (werkgelegenheid, financiering, bodemdaling, etc) de kern van het politiek debat gaan vormen. Het politieke gevaar van de Markermeer-optie is ingekapseld. Tegelijkertijd bleek de Overleggroep IJsselmeer onvoldoende machtsbronnen (eigen geld of subsidie) te kunnen mobiliseren om zelf met een uitgewerkt Markermeer-alternatief te kunnen komen. De positieve reactie van de Overleggroep IJsselmeer is mede daardoor een constructieve, maar slechts tactische zet om de Markermeer-variant op de politieke afwegingstafel te houden. In de bestuurlijke praktijk is het echter vooral een laatste stuip trekking geweest in de strijd om aandacht voor de door de regering tot dan toe verwaarloosde positieve aspecten van het Markermeer. V&W heeft de eisen van insprekers en RARO-leden middels 'een eerste voorzet' vervuld en lijkt daarmee de Markermeer-optie politiek te hebben afgekocht.

De promotors van de aanleg van de Markerwaard in Flevoland spelen in op de publieke eliminatie van de Markermeer-optie en proberen de natuur- en recreatie-opties in hun voordeel aan te wenden. Bedrijfsleven en VVV in Flevoland entameren een prijsvraag (sept. 1984,

publicatie zomer 1985) om de vooralsnog lege Markerwaardpolder-plannen met name vanuit de focus 'natuur en recreatie' op te tuigen. Juist het centraal stellen van deze aspecten zal hopelijk leiden tot attractievere plan-beelden dan in de informatie-nota over het Markermeer tot dan toe werden verschaft, waarmee vervolgens de laatste schraag onder de Markermeer-optie wordt weggehaald.

In het niet publieke deel van de voorbereiding van de definitieve regeringsbeslissing blijft de Markermeer-variant echter nog enige tijd een rol spelen (12.3.1).

## 12.3 STRIJDpunTEN VOOR POLITIEKE MASSAGE

Sinds de publicatie van het beleidsvoornemen is vaak gesteld dat er voldoende onderzoek is verricht, en dat er derhalve voldoende informatie is, om een besluit over de toekomst van de Markerruimte te nemen (NM, p. 38; Constandse 1981, p. 12; van der Ban, 1981, p. 62; Lammers cs 1982, p. 62). Deze uitspraken hebben echter niet kunnen verhinderen dat er nog vele onderzoeken zijn uitgevoerd (zie Appendix B).

Voorzover de hierboven aangehaalde personen en instanties beweerden dat meer onderzoek de besluitvorming niet zou vereenvoudigen, hebben zij, gezien de lengte van de lijst van onderzoeken en gezien het uiteindelijke, maar feitelijk nog slechts voorlopige besluit (mei 1985), het gelijk aan hun kant gekregen.

In de politiek-bestuurlijke praktijk zijn onderzoek en beleid verweven (10.3.1). Het is daarom van belang te achterhalen rond welke beslispunten wel en geen onderzoek meer plaatsvindt en wie met welk deelonderzoek mogelijkheden ziet om de machtsbalans enigszins in zijn voordeel te verleggen.

In mijn visie zijn de verdeeldheid van het RARO-advies en de daarin opgesomde conflictpunten hefbomen voor de start van processen van politieke beïnvloeding (lobby) in de richting van de formele beslissers, zijnde primair de leden van het kabinet en secundair die van de Tweede Kamer.

De verdeeldheid, en de daarmee verbonden machtsbalans, is daarbij zo structureel dat gesproken kan worden van een patstelling. In 1982 voorspelde ik (Goverde, 1982 (a) (b); Fin. Dagblad 11.10.82) dat op grond hiervan het kabinet, als leider van de 'belangenbehartigingsdemocratie', in een zodanig ongemakkelijke positie was terechtgekomen dat een periode van 'niets beslissen' zou mogen worden verwacht. Drie jaar lang is deze situatie nauwelijks veranderd.

Niettemin hebben alle betrokkenen in deze periode getracht de patstelling in hun voordeel te doorbreken. De periode (april 1982 - mei 1985) is te karakteriseren als een politiek massage-proces, waarin de voorstanders van aanleg van de Markerwaard blijkens de 'voorlopig-definitieve' afweging (mei 1985) een relatief, hoewel mogelijk slechts schijnbaar, voordeel hebben verworven.

Welke deelaspecten zijn oliën voor de politieke massage gebleken?

Het betreft de plaats van de Markerruimte in een macro-ruimtelijke visie (12.3.1) en de beleidsimplicaties van de internationaal erkende natuurwaarden van het Markermeer (12.3.2). Beide punten houden uiteraard verband met de hiervoor (12.2) besproken geschiedenis van de Markermeer-optie. Ook de kwesties van waterkwaliteit, geohydrolo-

gie (met name bodemdaling) en landbouwbeleid vormen obstakels in de besluitvorming over de Markerruimte. Deze hindernissen worden eveneens in deze paragraaf 12.3 behandeld. Verder wordt ingegaan op de sociaal-economische en financiële aspecten. Ik wijd aan deze politiek steeds meer overwegende aspecten een aparte paragraaf (12.4). Men denke hierbij aan aspecten van werkgelegenheid en de wenselijkheid van overheidsinvesteringen. Wat betreft de financiering zijn de budgettaire effecten van inpoldering in het geding. Bovendien is het de vraag of eventuele (gedeeltelijke) privatisering en/of private financiering van het project zou moeten worden nagestreefd.

### 12.3.1 Macro-ruimtelijke visie

In het RARO-advies constateerden ten minste drie stromingen dat de regering zijn beleidsvoornemen had gebaseerd op onvoldoende informatie. "Van groot belang worden voorts geacht een ruimtelijke visie op de Markerruimte, ... etc" (o.c., p. 49).

Na de analyse van de beheersing van de onderzoeksresultaten (10.3) is bekend dat de RIJP het, in 1979, gewenst vond een 'Werkhypothese Structuurplan IJsselmeergebied' op te stellen 'ter vergroting van het eigen inzicht in de bestaande waarden van het gebied en de mogelijke ontwikkeling daarvan, alsmede ter inpassing van dit gebied in het landelijke beleid ten aanzien van de ruimtelijke ordening'.

Het is opmerkelijk dat in de diverse delen van de Derde Nota over de RO, opgesteld onder leiding van de coördinerend Minister voor de RO nauwelijks aanwijzingen te vinden zijn voor ruimtelijke beleidsvorming in het IJsselmeergebied. Deze constatering krijgt extra betekenis wanneer men zich de opmerkingen van planologen herinnert ten aanzien van de Nota 276 (zie 9.5.4).

De verantwoordelijkheid voor deze omissies ligt bij de RPD. Eerder is het onvoldoende functioneren van de rijksplanologische instantie opgemerkt. Salet (S+V, juni 1983, p. 298) schrijft bijvoorbeeld:

terwijl "... de kenmerkende functie van de RPD juist gelegen is in de opdracht vanuit ruimtelijke invalshoek toekomstbeelden te ontwerpen, waarbij alleen al de oriëntatie op de lange termijn garant staat voor een overstijging van de bewegingen van het moment (...) heeft (de RPD) het eigen toekomstdenken steeds meer tot uitkomst van onderhandeling met de vakdepartementen gemaakt, zonder opvallende rekenen zelfs op dit materiële niveau".

Salet licht deze stelling als volgt toe (p. 298-299). Met de invoering van het nieuwe (planning-)stelsel in de jaren zeventig, kwam de essentie van de ruimtelijke ordening in de coördinatie te liggen, in de onderlinge afweging van de ruimtelijke claims, die door de sectorbelangen naar voren worden gebracht. Wat vanuit de invalshoek van de ruimtelijke ordening als wezenlijke toekomstontwikkeling wordt gezien - men zou hier kunnen spreken van het ruimtelijk sectorbelang - raakte in deze brede afweging steeds minder geprofileerd. Deze gedachtengang biedt een plausibele verklaring voor het ontbreken van een macro-ruimtelijke visie op de Markerruimte in het beleidsvoornemen van 1980.

Echter, een aanzienlijk deel van de RARO vindt een macro-ruimtelijke visie op de Markerruimte nodig om het Markerwaard- én het Markermeerscenario een ruimtelijk referentiekader te geven alvorens een definitieve afweging te maken. Bij de RPD is na het RARO-advies toch meer expliciet aan het ontwerp van zo'n visie gewerkt<sup>24</sup>. Een dergelijke visie blijkt bovendien vooral nodig om concurrerende instanties, die hun etiket op het gebied willen plakken, te weerstaan. Een bijzondere ontwikkeling in deze is internationaal van aard. Op zowel de reactie van de RPD als op die in internationaal verband wordt hierna ingegaan.

### **Markerruimte in macro-ruimtelijke visie**

Na inzage van RPD-stukken, met name van het jaar 1983, is het mogelijk een reconstructie van de uitwerking door de RPD van de twee Markerruimte-scenario's uit het RARO-advies te maken.

Er zijn voor de RPD in de Markerruimte-kwestie drie punten van strategisch belang: de betekenis van de Markerruimte voor de ruimtelijke ontwikkeling op nationaal niveau; randvoorwaarden voor de inrichting van de polder; consequenties van het beheer als open water.

Het werk levert een bijdrage aan de tekst voor deel d van de PKB-nota Markerwaardgebied, zijnde de definitieve regeringsbeslissing, waarin integrale beelden geschetst zullen worden van een toekomstige ontwikkeling met en zonder Markerwaard. Voor beide scenario's wordt een aantal structuurprincipes op macro-schaal geformuleerd. Ter indicatie waartoe dit leidt reproduceert Figuur 22 twee kaartbeelden van de scenario's. Voor het Markerwaardscenario wordt een wezenlijke keuze zichtbaar. Lelystad wordt ontwikkeld als regionaal centrum van een ruimtelijke eenheid met een overwegend agrarisch karakter. De Markerwaard zal geen plaats bieden voor een met de Randstad verbonden versterking. Een TNL zou dit beeld kunnen veranderen, maar de TNL is een té onzekere factor om er in de verder besluitvorming rekening mee te houden.

In het interdepartementale overleg over de Markerruimte blijven deze toekomstbeelden overeind. Het Markerwaardscenario krijgt later als aanduiding het 'groene scenario' met als titel 'land voor water'. Het Markermeerscenario krijgt, grotendeels als gevolg van de ontdekte schaalhiërarchie in de watergebieden, als titel 'het blauwe wigscenario'.

In de procedure draait lange tijd, vooral aangereikt door V&W, het zogenaamde 'witte scenario' mee. Dit is 'ongewijzigd beleid', in andere stukken aangeduid met 'niets doen'. De RPD-beleidsvoorbereiders suggereren dat hiermee de lijn-Goudappel ofwel de 'nu tegen'-stroming uit de RARO wordt verwoord. Uiteindelijk worden de volgende varianten ruimtelijk afgewogen:

**Markermeer:** 1) Natuur-variant met beperkte voorzieningen voor recreatie (Nr)

2) Natuur & recreatie-variant (NR)

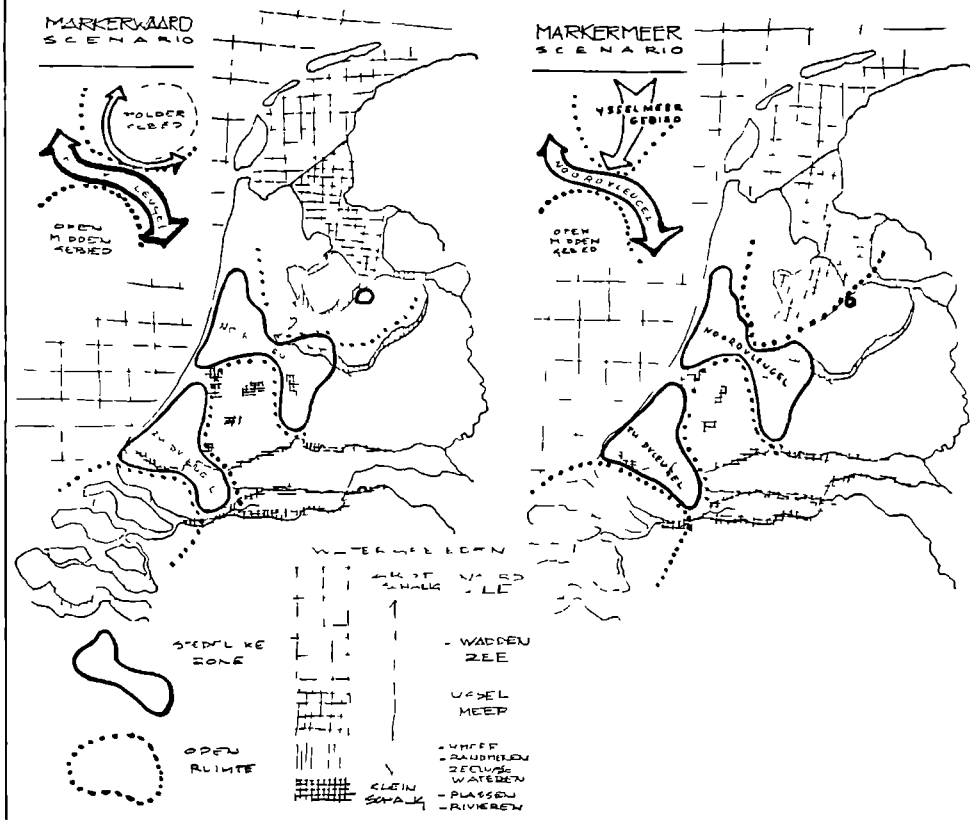
**Markerwaard:** 3) Landbouw-variant (L)

4) Landbouw-plus-variant (L+)

---

<sup>24</sup> Sinds het RPD-jaarverslag 1984 (hfd 1 over 'Technologie en ruimtelijke ordening') lijken de rijksplanologen overigens weer meer aandacht aan beeldvorming van de toekomstige ruimtelijke structuur te besteden (z.o. RUVEIN, 1986).

Figuur 22: Proeve van kaartbeelden. Markerruimte in macro-ruimtelijk verband



De 3e variant, 'voortzetting huidig beleid', wordt dus niet meegewogen. Aansluitend op het basisdoel van de Oriënteringsnota worden dan als toetsingscriteria geformuleerd: ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden; het relatieve belang van betrokken functies in nationaal verband; ruimtelijke differentiatie (zeldzaamheid, identiteit); ruimtelijke samenhang (onderlinge samenhang, relatie met omgeving, ondersteuning conceptie).

#### resultaat van de afweging

Er is een voorkeur voor de Natuur & Recreatie-variant, gevolgd door de L+- en Natuur-variant, welke qua voorkeur onderling niet zoveel uiteenlopen. De L-variant scoort in alle opzichten het laagst. Vóór het besluit van het kabinet-Lubbers (mei 1985) zijn er geen RPD-stukken over de macro-ruimtelijke aspecten publiek geworden. Wel hebben de opgestelde varianten gefunctioneerd in de voorbereiding van dit tussen-besluit op regeringsniveau.

De vijf genoemde varianten, dus inclusief die van voortzetting huidig beleid, blijken wel allemaal in een gezamenlijke beleidsanalyse van de departementen V&W, VROM, Financiën en Landbouw & Visserij voor te komen. Deze beleidsanalyse vormt de basis van een notitie ten behoeve van een door de Minister van V&W (mede namens de Minister van VROM) geëntameerde meningspeiling in de Ministerraad (13.1.1984).

Van een primaire ruimtelijke afweging is dan echter geen sprake meer.

De keuzeproblemen zijn: (1) keuze tussen het 'groene' of 'blauwe' scenario, (2) keuze tussen inrichtingsvarianten. De notitie bevat daarnaast informatie over de financiering (zie paragraaf 12.4), maar bevat op geen enkel onderwerp conclusies.

Opvallend is nu dat na de vergadering van de ministerraad (13.1.1984) extra adviezen worden gevraagd (aan de Raad van de Waterstaat) op drie punten:

1. de primaire civiel-technische aanleg;
2. maatregelen om verslechtering waterkwaliteit te voorkomen (12.3.3);
3. compenserende maatregelen ten behoeve van het ondervangen van geohydrologische effecten van de Markerwaardpolder (12.3.4).

De ruimtelijke onderbouwing van de keuzen lijkt derhalve voldoende te zijn bevonden; er wordt immers geen nader advies gevraagd.

Tamelijk verrassend is dan ook dat de Minister van VROM, die in het vierde kwartaal van 1984 ook reeds veelvuldig de pers zoekt, op 24.1.1985 via een VPRO-interview bekend maakt dat niet van de eerder aangehaalde vijf, maar van de volgende vier varianten wordt uitgegaan:

1. een multifunctionele variant
2. een landbouwvariant
3. een ontwikkelingsvariant
4. de Markermeervariant (niet inpolderen).

Met name SNM reageert fel op deze nieuwe ontwikkeling (NRC, 1.2.1985). Vooral de 'ontwikkelingsvariant', door de minister omschreven als 'beginnen met landbouw en dan later aankleden', zou duiden op 'een verwerpelijke gang van zaken', en 'een verhulling inhouden van de financiële problemen'. 'Een vlucht in een vage ontwikkelingsvariant, nu een multifunctionele - en een landbouwpolder geen voorkeur kunnen hebben boven niet inpolderen, dient ons inziens ten stelligste te worden afgewezen'.

Overigens verwacht SNM dat bij zorgvuldige analyse de ontwikkelingsvariant eveneens onrendabel zal blijken, zoals dat bleek voor de multifunctionele en de landbouwvariant (zie RWS/RIJP, Economische ana-

Het opmerkelijke van de ontwikkeling der varianten is mijns inziens niet, dat men iets vaags entameert om problemen te kunnen verhullen, maar dat het oorspronkelijke scala van varianten drastisch wordt gewijzigd.

In plaats van drie varianten zonder inpoldering en twee varianten met inpoldering blijken de ambtelijke molens nu te draaien op één variant zonder inpoldering en drie varianten met inpoldering.

In het massageproces worden Markermeervarianten in elkaar geschoven en de Markerwaardvarianten worden genuanceerd, terwijl de zogenaamde 'Goudappel-stroming' helemaal uit het vizier verdwijnt. Bovendien blijkt het planologische aspect nauwelijks nog op de politieke agenda te staan. Prognoses van kosten en baten alsmede de lasten voor het overheidsbudget staan centraal.

Wanneer in dit proces steeds meer wordt gekeken naar de oplossingen met de polder, wordt daarmee duidelijk dat de intenties zijn gericht op aanleg van de Markerwaard en dat in feite nog slechts wordt onderzocht of er wellicht nog onoverkomelijke hindernissen zijn.

Hoewel uit de definitieve PKB-tekst (deel d) altijd nog zou kunnen blijken dat er ook pogingen voor een tamelijk zuivere ruimtelijke afweging zijn ondernomen, duidt de ontwikkeling van de varianten, alsmede het publieke optreden van de Minister van VROM in dit beslissende stadium er eerder op dat de rol van de RPD in deze casus haast volledig is uitgespeeld.

### **12.3.2 Internationaal aspect**

In de discussie over de bestemming van de Markerruimte wordt vrijwel automatisch ervan uitgegaan dat de Nederlandse Staat, als eigenaar van het IJsselmeergebied, volledig bevoegd is te beslissen en te beschikken over dit gebied.

Hoewel het beleidsvoornemen van 1980 de internationale betekenis van het gebied erkent, wordt in de conclusies noch in de later opgezette ruimtelijke varianten rekening gehouden met de mogelijkheid dat, via door Nederland geratificeerde verdragen, internationale rechtsverplichtingen op het gebied zouden kunnen rusten die een volledig vrije beschikking over het gebied door Nederland zouden kunnen verhinderen. Volgens van Grondelle (1982) en Langeraar (1983) bestaat deze situatie in feite.

Hoewel het mij voorkomt dat hier een te verregaande, centralistische stelling wordt betrokken, verdient de argumentatie voor deze propositie aandacht. Met name omdat internationale overheidsinstellingen en -organisaties betrokken kunnen raken bij de Markerruimtekwestie. Dit zou de ontwikkeling van de Markerruimte figuratie nog complexer maken. Wellicht verwerven bepaalde betrokkenen hiermee nieuwe machtsbronnen.

Verbiedt internationaal recht het inpolderen van het Markermeer? Daarvoor moet ten eerste de internationale betekenis van de Markerruimte buiten kijf staan en geconcretiseerd kunnen worden; ten tweede moet Nederland gebonden zijn aan internationale juridische afspraken.

Volgens Langeraar is dit het geval. In het kort komt zijn bewijsvoering op het volgende neer.

Het Markermeer is van internationaal belang, met name voor de vogelwereld. Er is voor de vaststelling van het internationaal belang van een watervogelgebied een norm opgesteld op de Ramsar-conferentie (1971), welke nader is geformuleerd op de Cagliari-conferentie (1980). Deze norm luidt:

'A wetland should be considered internationally important if it (...) regularly supports 1% of the individuals in a population of one species or subspecies of waterfowl'.

Deze zogenaamde 1%-norm is, op verzoek van de Europese Commissie, bevestigd in het door de International Council of Bird Preservation (ICPB) ter uitvoering van de EG-Richtlijn inzake het behoud van de vogelstand (79/409 EEG, 2.4.1979) gemaakte rapport 'Important Bird Areas in the European Community'. Het rapport bevat een lijst van belangrijke vogelgebieden, waarop het Markermeer een vooraanstaande plaats inneemt (z.o. Saeys en Baptist, 1978).

De internationale waarde van het Markermeer is dus internationaal geijkt. De consequentie daarvan is dat de kwalificatie 'internationaal', zoals deze in de regeringsnota over de Markerwaard is gebezigd, geen vrijblijvende kan zijn' (Langeraar, o.c., p. 15). De ICPB beseft dat ook en heeft een klemmend beroep gedaan op de Nederlandse regering het Markermeer te bestemmen 'als een onvervangbaar gebied van groot internationaal belang voor het behoud van de natuur' (Cambridge, augustus 1982; bevestigd te Groningen, 1984). De internationale betekenis van het Markermeer is dus geen strijdpunt. Zij is bovendien concreet en derhalve niet vrijblijvend.

Daarenboven heeft Nederland zich via ratificatie gebonden een aantal internationale afspraken te zullen naleven<sup>25</sup>. Deze verplichting echter is slechts moreel van aard. De genoemde verdragen stellen geen sancties bij overtreding. Dit ligt anders bij de EG-Vogel-Richtlijn. Krachtens artikel 4 van deze Richtlijn en van een Resolutie van de Raad van de EG had Nederland het Markermeer uiterlijk vóór 6 april 1981 als een 'speciale beschermingszone' bij de Europese Commissie moeten aanmelden en beschermingsmaatregelen moeten nemen. Nederland overtreedt dus de voorschriften van de Richtlijn. Nu komt dit vaker voor, maar wanneer Nederland besluit tot inpoldering gaat het volgens Langeraar om 'een regelrechte inbreuk op de duidelijke strekking van de Vogel-Richtlijn'. Dit laatste zou uit eigener beweging dan wel op verzoek de Europese Commissie in het geweer moeten brengen, aangezien zij, krachtens het EG-verdrag (art. 169), moet toezien op de naleving van de communautaire voorschriften. De EC heeft de

---

<sup>25</sup> Nederland ratificeerde:

- in 1980 de 'Overeenkomst inzake watergebieden van internationale betekenis, in het bijzonder als verblijfplaats voor vogels' (Ramsar, 2.2.1971, Trb 1975, nr. 80)
- in 1981 het 'Verdrag inzake de bescherming van trekkende diersoorten' (Bonn, Trb 1981, nr. 6).
- in 1981 het 'Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu' (Bern, Raad van Europa, Trb 1980, nr. 60).



bevoegdheid om nakoming der plichten te verlangen binnen een bepaalde termijn en zonodig de zaak aanhangig te maken bij het Europese Hof van Justitie. Gezien eerdere ervaringen (o.a. met de Flevospoorlijn en Oostvaardersplassen) is het te verwachten dat de EC inderdaad stappen ten gunste van het vogelgebied zal ondernemen<sup>26</sup>. Nederland kan uiteindelijk zelfs een uitspraak van het Europese Hof negeren. Maar de kans daarop acht Lageraar gering, omdat het nu juist Nederland is dat heeft voorgesteld het EG-verdrag te wijzigen, om de mogelijkheid te openen doeltreffende sancties te kunnen nemen tegen lid-staten, die in overtreding zijn tegen uitspraken van het Hof.

De ontdekking van de gebruiksmogelijkheden van de aangehaalde internationale rechtsverplichtingen heeft inmiddels geleid tot de uitbreiding van het machtsrepertoire van de tegenstanders van de Markerwaard. De VBIJ heeft zich met succes tot het Europese Parlement gewend om te doen bevorderen dat de EC Nederland adviseert het IJsselmeer tot Watervogelgebied te verklaren conform de Ramsar-Conferentie (verzoekschrift EP nr. 51/79, antwoord EP 71.028/def. 11.3.1982).

Nadat het Europese Parlement de EC in die zin had geadviseerd, is dit internationale aspect ook demonstratief benut door de toenmalige parlamentsvoorzitter P. Dankert enige verbodsborden op het Markermeer te doen bevestigen met de tekst: 'Inpolderen verboden; ingevolge richtlijn 79-409-EG te beschermen leefgebied van watervogels. Commissie van de Europese Gemeenschappen' (18.11.1983).

Na de principebeslissing van de regering tot inpoldering (mei 1985) is hiertegen een klacht ingediend bij de EC te Brussel door SNM, Vereniging tot Bescherming van Vogels, Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten en de VBIJ (6.8.1985).

Uit de besluitvorming van de Nederlandse regering valt tot nu toe niet af te leiden dat aan de 'internationale betekenis' van het Markermeer concrete inhoud wordt gegeven. Dat er internationale ruimtelijke en juridische claims op het behoud van het Markermeer als water-areaal liggen is eveneens onmiskenbaar.

Het is derhalve onwaarschijnlijk dat de Nederlandse regering in de toekomst een internationale juridische conflictsituatie over de Marker-ruimte kan vermijden. Bij veroordeling van het inpolderingsbeleid zal dit tenminste politieke schade betekenen voor de aanvaarding van Nederlandse voorstellen tot wijziging van het EG-verdrag met name wat betreft het scheppen van grotere sanctiemogelijkheden voor de Europese gemeenschappelijke organen.

Voor de bevorderaars van de Markermeer-optie bieden de door Nederland bevorderde en aanvaarde internationale rechtsregels een oriëntatiemiddel, waarmee ten minste morele druk in de Markerruimte-kwestie is uit te oefenen. Het is waarschijnlijk dat zij dit internationaal aspect zullen blijven koesteren.

---

<sup>26</sup> Volgens de RIJP (Cultuurrijp, juli 1984, p. 10-11) is een internationale veroordeling van Nederland niet te verwachten. Er zou veel positief verdedigingsmateriaal voor het Nederlandse gedrag geleverd kunnen worden.

### 12.3.3 Waterkwaliteit

De RARO was het eens met de regering dat de aanleg van de Markerwaard voor het waterkwantiteitsbeheer niet relevant is. De meningen liepen echter uiteen wat betreft het beheer van de waterkwaliteit.

Sommigen wilden de Markerwaard omdat dan het chloride-gehalte, van belang voor landbouw en waterwinning, beter te controleren zou zijn. Anderen wensten het Markermeerscenario omdat daarmee de kans op blauwalg-dominantie - en daardoor langdurige, ernstige waterverontreiniging - gering zou zijn.

Blauwalgenbloei maakt het water voor de recreatie, de visserij en de mogelijk toekomstige bereiding van drinkwater minder geschikt. Daarnaast is de blauwalgenbloei nadelig voor het bodemleven hetgeen het voedselaanbod voor vissen en vogels vermindert (z.o. NM-SNM, oktober 1983)

De onzekerheden over de kansen op blauwalgengroei waren voldoende groot om politiek gewicht te krijgen. In het overleg over deel d van de PKB-nota tussen de ministeries van VROM en V&W bleek op dit punt extra advisering noodzakelijk.

De Minister van V&W heeft daartoe ingesteld de Commissie Algenbloei Westelijke Randmeren Markerwaard onder voorzitterschap van J. IJff (Commissie IJff). Vertegenwoordigd zijn: RIJP (secr), RIZA, RVO, RVG + MH, RIN. De commissie kreeg drie vragen voorgelegd:

1. Wat is de kans op permanente blauwwierdominantie in de westelijke randmeren van de Markerwaard in vergelijking met het Markermeer?
2. Indien er een verhoogde kans op permanente blauwwierdominantie bestaat, welke beheers- en inrichtingsmaatregelen zijn zinvol om die kans te beperken tot die van het niveau van verontreiniging in het Markermeer, en welke maatregelen zijn zinvol om de verhoogde kans op niet-permanente blauwwierbloei te beperken? Wat zijn de kosten van beide soorten maatregelen?
3. Biedt het eutrofiëringsbeleid met speciale aandacht voor het fosfaatbestrijdingsbeleid mogelijkheden om de onder twee veronderstelde kansen op (niet-)permanente blauwwierdominantie te beperken en welke zijn daarvan de kosten?

De onderzoeksvraag is hier dus beperkt. Slechts een mogelijke hindernis tegen de aanleg van de Markerwaard wordt onderzocht. Dit eventuele obstakel gaat pas tegen inpoldering werken, nadat de mogelijkheden en de kosten voor het beperken van de hindernis tot het niveau van de verontreiniging in een Markermeer zijn verkend.

De toevoeging 'tot het niveau van de verontreiniging in een Markermeer' betekent, dat slechts hierboven uitgaande kosten aan de aanleg van de Markerwaard hoeven te worden toegerekend. Als blauwalgengroei in alle gevallen ongewenst is, dan behoort dat op een ander budget te worden verhaald. Het gaat hier duidelijk niet om het oplossen van een inhoudelijk probleem, maar om een financiële vertaling van een negatief effect van de aanleg van de Markerwaard in de economische analyse.

Overigens lijken alle kosten op het Markerwaardproject verhaald te moeten worden. Het NM-SNM rapport meldt namelijk: "Momenteel (wordt) in het Markermeer en in het IJmeer vrijwel geen blauwalgen-

bloei waargenomen, dit in tegenstelling tot de zuidelijke randmeren en het kleine IJsselmeer" (p. 1).

Hoe beantwoordt de Commissie IJff de gestelde vragen? In haar rapport van 18.1.1984 staan, samengevat, de volgende antwoorden:

**ad 1:**

de kans op permanente dominantie van blauwalgen is na aanleg van de Markerwaard niet principieel verschillend van de situatie zonder aanleg van de Markerwaard.

**ad 2:**

**ten aanzien van permanente dominantie:** omdat de kennis van de ecologie van blauwalgen nog slechts globaal is en de kans op permanente dominantie niet groot wordt geacht (zie 1), is het niet zinvol bij de aanleg van de Markerwaard maatregelen te nemen gericht op verkleining van de genoemde kans.

**ten aanzien van tijdelijke dominantie:** de verhoogde kans hierop moet worden verminderd door negatieve beïnvloeding van de groeiomstandigheden der algen in de meren rond de Markerwaard. Zinnvolle maatregelen zijn:

- a) vergroting van de meren met langere verblijfstijd van water (d.w.z. vergroting westelijk randmeer, b.v. door verwijdering van de dam ten noorden van Marken - stukje Markerwaarddijk van 1940, H G ) en verkleining van de meren met kortere verblijfstijd van het water (Oostvaardersdiep, het meer ten zuiden van West-Friesland).
- b) waterkwantiteitsbeheer bij spuisluizen Enkhuizen en Lelystad ter voorkoming van toestroming van blauwwieralgen vanuit het IJsselmeer.

**kostenaspect:** dijk bij Marken afbreken kost ongeveer 5 miljoen.

Verkleining meren met kortere verblijfstijden geeft besparingen op dijkaanleg.

**ad 3:**

defosfatiseringsmaatregelen hangen slechts in beperkte mate samen met aanleg van de Markerwaard. Beleidsvoering in andere kaders zal echter wel leiden tot minder fosfaten, hetgeen de algenbloei-kans zal verminderen.

Deze antwoorden komen vrijwel onmiddellijk in de pers: 'De voorstanders van inpoldering winnen voorname slag' (VK, 19.1.1984). 'Dat moet geneutraliseerd worden' is een inmiddels voorspelbare reactie bij tegenstanders van de Markerwaard. De VBIJ-commentaren zijn aanvankelijk slagen in de lucht, eenvoudig omdat de rapportages, waarmee de pers al primeurs aandurft, nog niet publiek zijn.

Maar een wetenschappelijk onderzoeker klimt in de pen. L.R. Mur, werkzaam op het Laboratorium voor Microbiologie, U.v.A. (VK, 2.2.1984), stelt dat de levenscondities voor blauwwieren (veel voedingsstoffen, lage lichtintensiteit en lange verblijfstijd van het water) in de toekomstige randmeren van de Markerwaard evenzeer aanwezig zijn als in de huidige randmeren en dat dit bij de biologische afdeling van de RIJP bekend is. In een intern werkdocument van die afdeling staat dan ook

"... dat door de aanleg van de dijken het milieu van de ontstane randmeren gaat in de richting van een blauwwier-milieu... Bij de presentatie van het rapport (zie 10.4.3, WOB-procedure SNM over rapport-Bergen, H.G.) deelt de directeur van de RIJP echter mede dat de conclusies van het rapport voor de verantwoording van de auteur zijn. Met andere woorden de directeur, prof. dr. R.H.A. van Duin, laat zijn eigen biologische afdeling in de kou staan. Het liefst had hij het werk, ..., geheel genegeerd." (...)

"Uit het werk van de onderzoekers van de Universiteit van Amsterdam kan met de huidige kennis slechts één conclusie worden getrokken: het is waarschijnlijk dat in de aan te leggen randmeren een slechte waterkwaliteit zal ontstaan. Er zal nog verder onderzoek nodig zijn om maatregelen vast te stellen om dit te voorkomen, als het tenminste te voorkomen is. ... De economen van de RIJP weten echter al zeker wat er gaat gebeuren. Volgens hen is voor een bedrag van slechts 1 à 2 miljoen een goede waterkwaliteit te koop.

De conclusie is duidelijk: de directie van de RIJP is voor inpoldering... Ik wil slechts de garantie dat alle wetenschappelijke kennis die voorhanden is en die nog in de komende jaren tot stand moet komen, op een volledige en effectieve wijze zal bijdragen tot het beleid" (Mur, VK, 2.2.1984).

Klare taal, duidelijk gericht op de publieke opinie geformuleerd. Dezelfde onderzoeker heeft namelijk een veel pruderter gesteld commentaar op het rapport van de Commissie-IJff ingeleverd bij de Commissie voor de Waterverontreiniging die het advies van de RvdWst voorbereidde (12 .1984).

Bij vergelijking van de rapporten constateer ik een essentieel verschil in uitgangspunt. Het behoud van de redelijke waterkwaliteit, zoals nu in het Markermeer, is uitgangspunt voor Mur, terwijl de Commissie-IJff, de meerderheid van de Commissie voor de Waterverontreiniging, en zeker de RvdWst dit doel niet stellen. In vraag 1 aan de Cie-IJff is de vergelijkingsbasis vaag gehouden: wordt het Markermeer "nu" bedoeld of het Markermeer na 12 jaar (= bij droogvallen van de Markerwaard)? De Commissies laten dit in het midden.

Bij de vergelijking van de rapportages van Mur en IJff stuit men ook op de idee dat tijdelijke blauwalgenbloei, bij hoge eutrofiëeringsniveaus, kunnen leiden tot een permanente bloei. Onder bepaalde omstandigheden neemt de kans toe dat een grote populatie van de algensoort aanwezig is, welke in de winter onvoldoende afneemt en direct in het voorjaar en in de zomer daarop verder groeit. De Commissie-IJff let echter niet op deze cumulatieve groeipotentie.

Op grond hiervan beantwoordt Mur de vragen 1 en 2, gesteld aan de Commissie-IJff, geheel verschillend:

ad 1: permanente blauwalgengroei is zeer waarschijnlijk.

ad 2: dit is slechts te voorkomen door drastische verlaging van de fosfaatbelasting. De externe belasting is met investeringen sterk te reduceren. De interne belasting is de onbekende variabele.

Onderzoek is gewenst. Geforceerde doorstroming in de winter zou kunnen helpen, mits doorspoelwater al niet sterk voorzien is van de blauwwieralg.

ad 3: zo weinig mogelijk compartimenteringen of isolatie van delen zijn gewenst; verwijdering van de dam bij Marken is daarom juist.

De resultaten van het werk van de Commissie-IJff zijn beoordeeld door de Commissie voor de Waterverontreiniging van de RvdWst (10.5.1984) en later door de RvdWst zelf (8.8.1984). De advisering van de RvdWst geschiedt in verband met de 'economische analyse', op verzoek van de Minister van V&W (TK, 16320, nr. 12, 25.1.1984).

De Commissie voor de Waterverontreiniging constateert dat de deskundigen het er over eens zijn dat in de randmeren van de Markerwaardpolder, zoals thans voorzien, t.o.v. het huidige Markermeer een verhoogde kans op tijdelijke bloei van blauwalgen zal bestaan.

De meerderheid aanvaardt de voorstellen van de Commissie-IJff, maar acht kennis van aanvullende maatregelen nuttig, omdat de deskundigen tegenstrijdige opinies hebben. Voorzover zij die nu kan voorzien, zullen de kosten van dergelijke maatregelen niet hoog zijn.

Een minderheid in de commissie meent echter dat zekerheidshalve gerekend moet worden op de noodzaak van nog meer aanvullende maatregelen, waarvan de kosten op het conto van de aanleg van de Markerwaardpolder moeten drukken, teneinde in de randmeren een situatie te kunnen bereiken gelijkwaardig aan die in het huidige Markermeer.

De RvdWst stelt de waterkwaliteit van het Markermeer 'nu' niet als doel voor de randmeren later, en concludeert dat over de ontwikkeling van de waterkwaliteit in het Markermeer niets te voorspellen valt, zodat het

".. bijzonder moeilijk, zo niet onmogelijk zal zijn om aan te geven welke eventuele onvoorziene kosten ten behoeve van het handhaven van de gewenste waterkwaliteit in de westelijke randmeren uiteindelijk op rekening van de aanleg van de Markerwaardpolder moeten worden geschreven. Het is immers na het gereedkomen van de randmeren niet meer mogelijk een vergelijking te maken met het Markermeer" (RvdWst, R 249/84, p. 5).

Een halve pagina verder wordt duidelijk waar de RvdWst heen wil:

"De thans nog niet te voorziene kosten die eventueel gemaakt moeten worden voor maatregelen ten behoeve van het handhaven van de gewenste waterkwaliteit in de randmeren, dienen naar het oordeel van de Raad niet ten laste te komen van de aanleg van de Markerwaardpolder doch van het algemeen waterkwaliteitsbeheer, omdat vergelijking met het Markermeer niet meer mogelijk is" (RvdWst, o.c., p. 6).

De Raad acht de kans op extra kosten niet groot. Hij onderschrijft de stelling dat in redelijkheid uitgegaan kan worden van de resultaten van de Cie-IJff. Wel moet het ecologisch onderzoek naar blauwalgen met kracht worden voortgezet, omdat de kennislacunes nog groot zijn en de problematiek nu al in meerdere waterarealen speelt. Bij de uit-

werking van de plannen kan dan met de resultaten ervan rekening worden gehouden. Overigens is nu al bekend dat de wijze van inrichting van gebieden de waterkwaliteit kan beïnvloeden. Vandaar dat de RvdWst zich later graag over inrichtingsplannen wil uitspreken.

#### **conclusies**

De centrale RARO-stelling met betrekking tot de waterkwaliteit is overeind gebleven. Alle deskundigen gaan uit van een verhoogde kans op blauwalgenbloei bij aanleg van de Markerwaard.

Echter de één suggereert dat het waarschijnlijk is dat tijdelijke en permanente blauwalgengroei in de randmeren zal optreden en dat dit gevolg is van de aanleg van de Markerwaard zodat de kosten van te nemen maatregelen als Markerwaardkosten moeten worden begroot. Anderen menen daarentegen dat de aanleg van de randmeren het Markermeer als vergelijkingsbasis opheft en dat de kosten van eventueel noodzakelijke maatregelen daarom niet nu reeds aan de Markerwaard kunnen worden toegeschreven en dus t.z.t. uit de algemene middelen van waterkwaliteitsbeheer bekostigd zullen moeten worden. De laatste positie schuift waarschijnlijk financiële lasten onterecht door naar de toekomst en naar de algemene middelen, omdat zij de in onderzoek bevestigde vergelijkbaarheid van het toekomstig randmeer van de Markerwaard met de huidige randmeren negeert. Aldus wordt een obstakel van inpoldering op weinig geloofwaardige wijze verwijderd.

Met name de RvdWst stelt dat speciale inrichting van de randmeren veel blauwwieralgenbloei kan voorkomen. Dat beamen alle deskundigen. Om de waterkwaliteit gunstig te beïnvloeden zal het ontwerp van de inrichting er echter niet interessanter op worden: de Verkenningen ariant zal meer vierkant moeten worden uitgewerkt; rechte dijken - geen zwaalkommen, oeverinrichting noch voorlanden -, idem aan de Hollandse kust geen eilanden in de randmeren terwijl aanlopen voor oeververbindingen op het oude en nieuwe land niet in het water mogen steken. Een dergelijke inrichting is echter waarschijnlijk minder geschikt om de aanleg van de polder publiekelijk aantrekkelijk te maken.

Ondanks de extra adviezen is de kwestie van de waterkwaliteit nog steeds onbeslist. Wel is duidelijk dat de pers te snel heeft geconcludeerd dat de voorstanders van inpoldering een belangrijke slag hadden gewonnen.

#### **12.3.4 Geohydrologie**

Wie meent met beide benen op de grond te staan, kan zich toch vreemd voelen als hij kennis neemt van geohydrologische aspecten. Zowel het maaiveld op het land als de bodem onder waterarealen blijken namelijk slechts onder bepaalde voorwaarden vaste voet te kunnen geven. Door de waterbewegingen in de diepere ondergrond zijn zij feitelijk voortdurend instabiel.

#### **geohydrologische effecten: officieel**

Door aanleg van de Markerwaard kan de bodem in Noord-Holland enigszins gaan dalen. Volgens de Nota 276 (1972, p. 6) en het advies van de ZZC/RvdWst (1976, p. 28) zullen de gevolgen hiervan beperkt

zijn, 'zeker indien ruime randmeren worden toegepast'. De RvdWst meent echter wel dat het gewenst is de geohydrologische gevolgen nauwlettend te signaleren en wanneer tegenmaatregelen gewenst zouden zijn, deze ook gereed te hebben. Men kan daarbij denken aan infiltratiesleuven of -punten. De kosten hiervan moeten in de afweging van het inpolderingsproject worden betrokken. Ook moet over de rechtspositie van hen die zodanige schade ondervinden van de bodemdaling als gevolg van inpoldering dat deze redelijkerwijze niet voor hun rekening kan komen, zekerheid worden verschaft.

Het beleidsvoornemen van 1980 verwijst op dit punt geheel naar het advies van de RvdWst. De regering verwacht eveneens slechts geringe gevolgen maar spreekt tevens uit dat '... eventuele schadelijke effecten op passende wijze moeten worden gecompenseerd' (o.c., 1980, p. 15). Het RARO-advies, dat aangeeft dat vele insprekers om meer aandacht voor dit aspect hebben gevraagd, meldt dat uitgebreid onderzoek eind 1982 zal worden afgerond en dat de conclusie waarschijnlijk zal zijn dat de financiële gevolgen van schadelijke effecten en compenserende maatregelen 'niet te verwaarlozen zijn' (RARO, o.c., p. 21).

Het onderzoek, genoemd in het RARO-advies, is verricht onder leiding van RWS, Directie Waterhuishouding en Waterbeweging (1980-1983). In maart 1983 publiceert het ministerie van V&W (ZZW/RIJP) het rapport "Geohydrologische aspecten bij de aanleg van de Markerwaard". Dit rapport is gebaseerd op de volgende onderzoeksrapportages, waarvoor tal van ingenieursbureau's basismateriaal hebben geleverd:

- 'Een onderzoek in Noord-Holland naar de geohydrologische aspecten van de aanleg van de Markerwaard' (RWS, Directie Waterhuishouding en Waterbeweging, district Noord, WWNO-N-82.0010, maart 1983);
- 'Tegenmaatregelen ter voorkoming van potentiaaldalingen van het grondwater onder Noord-Holland als gevolg van de aanleg van de Markerwaard' (IWACO BV, mei 1983)

De nota 'geohydrologische aspecten' "... is door de Minister van V&W om advies gezonden aan de RvdWst (TK, 16330, nr 12,25.1 1982 / HW/FSP 02886, 19.1.1984). De RvdWst heeft voor dit onderwerp een 'commissie van onafhankelijke deskundigen' (o.l v. Prof. dr. ir. J C. van Dam) ingesteld alsmede een ambtelijke werkgroep (Werkgroep Vroegere en huidige Bodembewegingen in Noord-Holland o.l v. HID-ZZW) om haar van advies te dienen. De RvdWst sluit zich bij de rapporten van deskundigen aan (8.8.1984) De conclusies zijn in het kort als volgt:

1. geohydrologische effecten zullen in Flevoland gering zijn;
2. deze zullen wel optreden in Noord-Holland en aangezien de raming van de schade in de orde van 800 miljoen gulden ligt is het zinvol naar tegenmaatregelen te zoeken;

3. toepassing van persputten is een realistische maatregel ter voorkoming c.q. beperking van de geohydrologische effecten in Noord-Holland, en deze verdient bij vergelijking van oplossingen de voorkeur;
4. de kosten van 3 bedragen (prijsspeil 1983): 180 miljoen met jaarlijkse exploitatiekosten van 17 miljoen (ondergrens 145/15 p. j. miljoen; bovengrens 225/23 p. j. miljoen).
5. voor desondanks noodzakelijk af te wikkelen schade moet een systeem ontwikkeld worden waarmee zich voordoende schadeclaims kunnen worden getoetst op oorzakelijk verband tussen schade en aanleg Markerwaard.

Sinds 1980 is de commotie over mogelijke schade door aanleg van de Markerwaardpolder met name onder de gemeentebesturen en de bevolking aan de Westwal van het Markermeer hoog opgelopen. Toch lijkt het kabinet uit het advies van de RvdWst te moeten afleiden, dat schade door bodemdaling - afgezien van de te wegen kosten - geen reële barrière moet worden geacht voor de uitvoering van dit project. Wanneer men het onderzoeks- en beleidsvormingsproces op het onderdeel geohydrologische aspecten wat meer gedetailleerd bekijkt, wordt duidelijk dat hierin opnieuw sprake is van vergaande massagehandelingen, waarbij compensatiemogelijkheden en kosten uiteindelijk wonderlijk verwerkt worden én mogelijke schadegevallen inhoudelijk, noch procedureel garanties in het vooruitzicht worden gesteld. Waarschijnlijk voelen gemeentebesturen en bevolking aan de oostkust van Noord-Holland zich terecht nog niet tevreden en zij zullen hierdoor betrokken blijven bij het Markerruimte-vraagstuk.

#### **geohydrologische effecten: korte beschrijving problematiek**

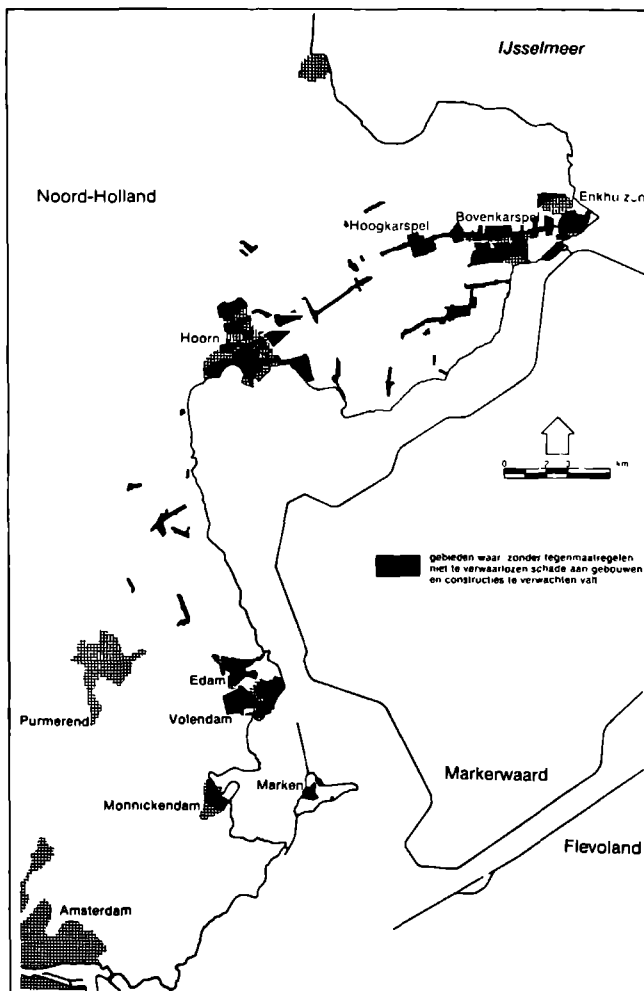
Door aanleg van de Markerwaard kan zettingsschade optreden aan gebouwen en constructies. Deze schade kan ontstaan doordat ten gevolge van het droogmaken en ontginnen van de Markerwaard het open waterpeil ter plaatse daalt van gemiddeld NAP -0,3 m tot NAP -4,5 à 6 m.

Door de dalende waterspiegel zal een overdruk ontstaan in het zandpakket onder de Markerwaard, waardoor water naar de polder kwelt. Verzameling en afvoer van deze kwel zal een grondwaterstroom naar de Markerwaard op gang brengen, waardoor in de omgeving de grondwaterstand in de watervoerende pakketten zal dalen. Afhankelijk van de snelheid en de mate waarmee dat geschiedt kan schade ontstaan aan de aanwezige bebouwing (RWS/ZZW/RIJP, Geohydrologische aspecten ..., 1983, p. VI; Hebbink/Schultz, 1984, p. 590). Op grond van de berekende stijghoogtedalingen wordt niet te verwaarlozen schade verwacht in gebieden die in Figuur 23 staan aangegeven.

De schatting van de omvang van de in geld waardeerbare schade (gebaseerd op arbitrair vastgestelde verbanden, RWS, 1983, p. 35) komt uit op ongeveer f 800 miljoen (marge ongeveer f 300 miljoen). Aangezien deze schade eventueel betrekking kan hebben op ca. 8000 monument-panden in beschermde dorps- en stadsgezichten en bovendien op ca. 100 projecten, waarvan 20 kerken, in de kuststrook buiten de beschermde gebieden, kan aanleg van de Markerwaard dus aanzienlijke negatieve effecten hebben op het behoud van cultuurhistorische waarden in de betrokken regio (Keuning, 1984, p. 120).



Figuur 23: Gebieden waar niet te verwaarlozen schade wordt verwacht indien geen tegenmaatregelen worden getroffen



Bron: RWS/ZZW/RIJP, Geohydrologische aspecten, 1983, p. 28.

Overigens is soms 'de schade' nu al voelbaar. Bijvoorbeeld in Hoorn worden - mede met het oog op de eventuele aanleg van de Markerwaard - sinds 1978 strengere eisen gesteld bij de controle van de fundering in het kader van de stadsvernieuwing. Rekenend met normen ontleend aan een mogelijk blijvend imaginaire situatie leidt dit nu al wel eens tot sloop van woningen, hetgeen niet gemakkelijk te legitimeren is zolang er over de Markerwaard niet is beslist (van der Heijden/Schilstra, 1984, no 3, p. 5). Van meer belang voor de toekomst is echter dat geohydrologisch onderzoek in hetzelfde Hoorn heeft aangetoond dat de grondwaterstand ter plaatse vrij sterk schommelt, zowel gemeten in verschillende seizoenen als op verschillende locaties in de gemeente. De grote variëteit aan gebruikte funderingen

- soms zelfs heterogene - maakt voorspellingen over de omvang van optredende schade moeilijk. Bij verschillende onderzoeken en aangehouden onzekerheidsmarges wordt echter voor Hoorn een schade geraamd van 93 (in het gunstigste geval) tot 300 miljoen gulden (in het ongunstigste geval) (van der Heijden/Schilstra, 1984, p. 12). Terwijl alle deskundigen menen dat geen schade in Flevoland is te verwachten - wegens de gecontroleerde waterhuishouding daar - is het de vraag of dit ook geldt voor het - ongeplande - Oostvaardersplassengebied. Naast de in geld waardeerbare schade staan nog verliezen in natuurwaarden - bijvoorbeeld in Waterland, in de polders van Zuidelijk West-Friesland en op het schiereiland Marken.

Achthonderd miljoen gulden (een kostenverhoging van ongeveer 40%) blijkt dus een schadepost die niet te verwaarlozen is. Effectieve en financieel-economisch haalbare tegenmaatregelen zijn gewenst. Als meest aantrekkelijke tegenmaatregel geldt het infiltreren via persputten van gezuiverd oppervlaktewater in de bodem. Daartoe zouden 215 persputten in de Noordhollandse kuststrook geplaatst moeten worden. Via deze putten kan jaarlijks 39 miljoen m<sup>3</sup>, gezuiverd water tot op 200 meter in de bodem worden gebracht.

Een globale schatting van de kosten van investeringen (leidingen, analysebekken, zuiveringsinstallatie en persputten) bedragen 180 miljoen en de exploitatielasten per jaar 17 miljoen. Bij permanente infiltratie (permanent is gelijk aan de duur van de Markerwaardbegroting = 50 jaar) kost de persput-oplossing 805 miljoen (alle bedragen prijspeil 1981).

#### **geohydrologische effecten: massage**

Nadat de regering in 1980 "...de kosten van indijken, droogmaken, de eerste inrichting, het ontginnen en draineren..." (o.c., p. 25) heeft geschat op f 1,25 miljard, is een schadepreventiepost van geschat f 0,8 miljard uiteraard een aanzienlijke nieuwe last.

Inmiddels neemt de betrokkenheid in de randgemeenten van de Markerruimte steeds meer toe. Naast Hoorn komen nu ook andere gemeenten met schattingen van de door hen verwachte schade: Enkhuizen f125 miljoen; Monnickendam f 33 miljoen. In Edam-Volendam wordt een 'Werkgroep Informatiecentrum Bodemdaling Edam-Volendam' actief. Vanuit deze werkgroep worden de onderzoeksresultaten van RWS aangevallen met name omdat de gepubliceerde zettingen (12-17 cm) ten noorden van Volendam en in de omgeving van Wijdenes, 2-5 cm op 3 à 5 km uit de kust en 5-11 cm op Marken allemaal gebaseerd zijn op 'daling in het vrije maaiveld', terwijl in bouwlocaties zettingen van wel 22 cm zouden kunnen gaan voorkomen (BB, 21.12.1984).

Ook de schaal waarop de geologische gegevens zijn verzameld is veel te grootschalig om voor afzonderlijke - (binnen-)stedelijke - gebieden tot conclusies te kunnen komen (KNAG, 4.6.1983, discussie). Dergelijke twijfels hebben echter geen invloed op de verwerking van de resultaten in de 'Economische analyse' (november 1983, RWS/RIJP).

In deze verwerking valt op dat RWS/RIJP niet uit wensen te gaan van permanente infiltratie, maar van tijdelijke infiltratie, d.w.z. het gedurende 30 jaar infiltreren van een steeds kleinere hoeveelheid water. De kosten hiervan worden begroot op f 422 miljoen (exclusief rente, grondaankoop, zakelijk recht; IWACO, 1983, p. 31). Dit nu is een opmerkelijke reductie van de geschatte kostenpost; te meer daar hier-

voor in de onderzoeksrapporten géén enkele argumentatie kan worden aangetroffen en de bedoelde werkwijze door de hogere waterstaatsinstanties (dan de RIJP) reeds vóór november 1983 ook is afgewezen<sup>27</sup>. In de 'Economische analyse...' wordt gewerkt met een methode, die wel een lagere kostenpost suggereert, maar die in de achtergrondstudies is afgewezen. De techniek van afnemende infiltratie in de loop van 30 jaar staat overigens ook in de samenvatting van het rapport 'Geohydrologische aspecten ...', maar komt in het rapport zelf niet voor. Kennelijk wordt ervan uitgegaan, dat zowel formele beslissers als concurrerende betrokkenen veelal niet meer dan de samenvatting van een rapport lezen. De formele beslissers worden aldus door RWS/RIJP niet in overeenstemming met de adviezen van de RvdWst voorgelicht over de geohydrologische effecten van inpoldering.

De bewijsvoering bij schade is nog weinig uitgewerkt. De Commissie van Dam, die zich baseert op rapportage van de ambtelijke werkgroep, acht een meet- en toetsingssysteem uitvoerbaar (aanklegkosten 10 à 20 miljoen; jaarlijkse exploitatie enkele miljoenen), dat in grote lijnen de geohydrologische gevolgen van de aanleg van de Markerwaard kan scheiden van andere, reeds in het invloedsgebied werkzame oorzaken van bodemdaling. Er kunnen echter geschillen om schade blijven bestaan. Een verificatiesysteem om per onderscheiden gebouw - c.q. funderingstype de uitgangstoestand en de opgetreden verandering daarin vast te kunnen stellen is nodig (Cie-van Dam, p. 84). Een principieel punt is dan ook wie de bewijslast krijgt. Als de rijksoverheid beslist tot aanleg van de Markerwaard, onder de erkenning dat hierdoor aanzienlijke schade kan optreden als gevolg van geohydrologische effecten, lijkt dit aanleiding de bewijslast bij deze initiatiefnemer te leggen. Het Rijk zou moeten aantonen dat geleden schade niet het gevolg is van de aanleg van de Markerwaard. In deze zin is door de VBIJ, bij gebrek aan een bestaande regeling (Mul, 1984), een ontwerp-Markerwaardschadewet gemaakt (mei 1984). In deze redenering is het van belang voor het Rijk de uitgangssituatie - op zijn kosten - vast te leggen (SNM, 16.2.1984). Over uitgangssituatie en bewijslast spreekt de RvdWst zich echter niet uit (RvdWst, o.c., 8.8.1984, p. 9). De eventuele aanleg van de Markerwaard lijkt dan ook voor de betrokkenen nog een lange toekomst van wederzijdse verbondenheid in petto te hebben.

### 12.3.5 Landbouw

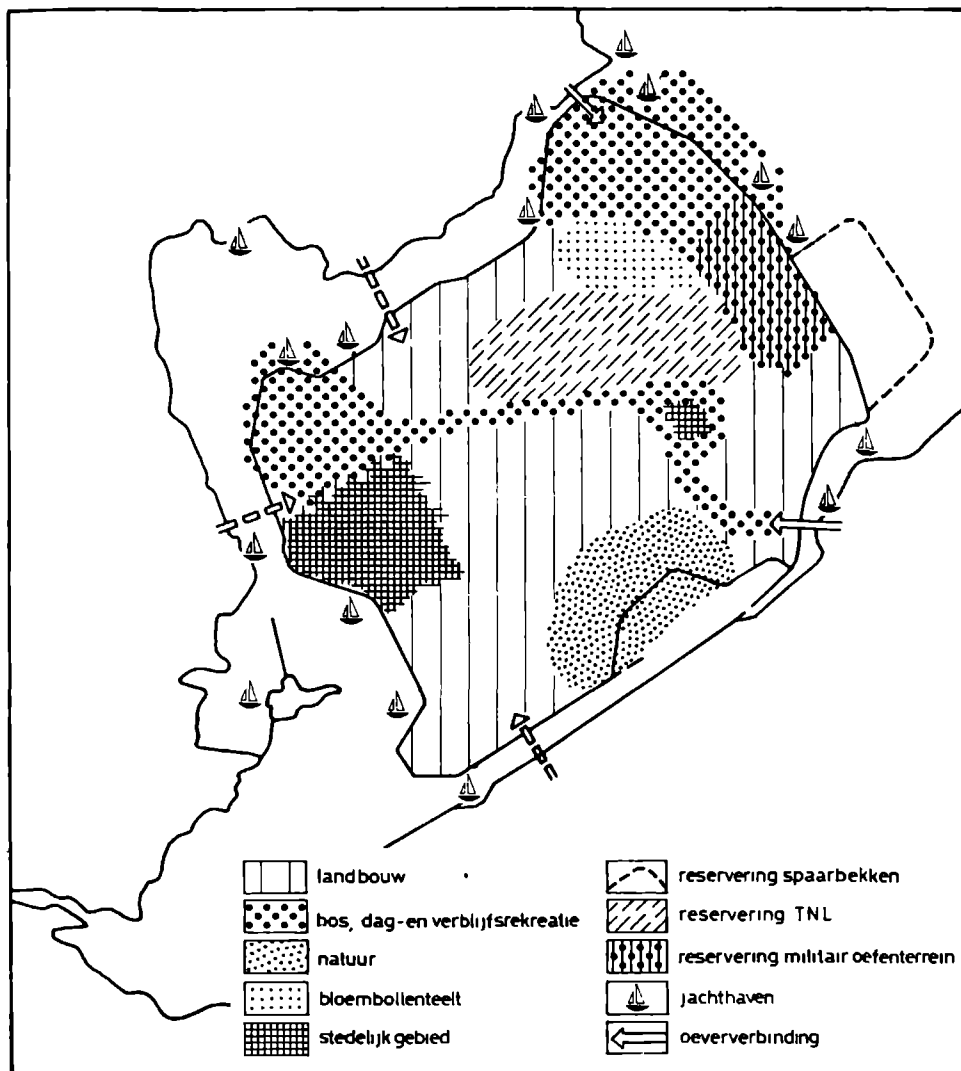
In de Nota 276 was landbouw, naast woningbouw en een TNL, een serieuze claim op een Markerwaard. In de tweede helft van de jaren zeventig - met pleidooien voor het uit cultuur nemen van grote area-

---

<sup>27</sup> Tijdelijke infiltratie is een tegengaatregel gebaseerd op de gedachte dat het mogelijk zou zijn de stijghoogtedaling langzaam te laten verlopen. Deze mogelijkheid - welke RWS (WWNO-N-82.0010) aanvankelijk opperde te realiseren door de Markerwaard langzamer droog te malen - is echter afgewezen (RWS, o.c., p. 46) wegens kennisgebrek, het toch optreden van aanzienlijke schade (f 400 miljoen) en kapitaalverlies op investeringen (Markerwaard kan eerst 3 à 5 jaar later benut worden). De Cie-van Dam en de RvdWst hebben deze conclusie overgenomen (rapport, p. 82).

agrarische sector en met de toenemende productieoverschotten - raakte de landbouwclaim meer op de achtergrond. Toch bevat het beleidsvoornemen (1980) de uitspraak dat: "Qua ruimtebeslag landbouw de hoofdfunctie (zal) vervullen ..." Deze uitspraak bleek, na publicatie van de 3 DG-nota (8.3.3), te berusten op een kaartbeeld waarmee in de 'beleidsanalyse' was gerekend, en dat bij het nemen van de voorlopige regeringsbeslissing had voorgelegen (20.6.1980).

Figuur 24: 3 DG-nota, bijlage 1 'Beleidsanalyse Markerwaard', juni '80



In feite heeft de regering de ruimteclaim voor landbouw terug in discussie gebracht door haar suggestie dat "... bij een zuiver agrarische

inrichting sprake is van een minimum gebruik' (o.c., p. 27), dat echter in de budgetanalyse, bij denkbeeldige verkoop van grond, nog juist positief - reëel rendement ongeveer 2% - zou zijn (3 DG-nota, bijlage 2, p. 3 en 9).

Door landbouw als centrale eenheid in het economische rekenmodel te kiezen, komt immers de bijdrage van de landbouw aan de nationale economie als discussiepunt in het vizier en worden alle ruimtelijke en politieke aspecten van deze sector opnieuw in de afweging van belang.

Van een minimum inrichting is uiteraard geen sprake zolang er nog inkomsten van een bepaalde ruimtelijke invulling worden verwacht, terwijl er ook invullingsmogelijkheden denkbaar zijn die nauwelijks of geen financiële baten uit het project opleveren (b.v. natuurgebied).

Voor- en tegenstanders van de aanleg van de polder verschillen in de keuze van hun uitgangspunt. Voorstanders stellen dat van de landbouw in de Markerwaard positieve effecten zijn te verwachten op de landbouwstructuurpolitiek, de export-positie van Nederland en de wereldvoedselsituatie en dat verloren gegane grond op het oude land enigszins kan worden gecompenseerd. Tegenstanders bezien de problemen van de landbouw op het oude land en vragen zich af of de Markerwaard een efficiënte en effectieve oplossing daarvoor biedt. Daarbij wordt erkend dat het voor een individuele agrariër in de Markerwaard goed boeren zal zijn, maar het private rendement voor een paar polderboeren moet niet worden verward met het rendement voor Nederland als geheel (Voogd, 1985, p. 17).

Het Landbouw-Economisch Instituut (LEI) heeft de nationaal-economische waarde en het gebruik van de landbouwgrond in een Markerwaard onderzocht (Post cs, 1984). Daaruit blijkt dat, onder gunstige omstandigheden (EG blijft hoge prijzen betalen en boeren accepteren een gemiddelde inkomensverlaging met 20%), sommige producten (bloembollen, groente en fruit) een grondwaarde opleveren die de kosten van inpoldering benaderen.

Maar omdat de Markerwaard niet in zijn geheel volgezet kan worden met deze producten, blijft de grondwaarde van de polder negatief; zelfs de kosten van de aanleg worden niet goedgeмаakt.

Laat men de veronderstellingen ten aanzien van EG-politiek en boereninkomens vallen, dan worden vrijwel alle opbrengsten (voor Nederland als geheel) negatief, zodat ze niet eens vergeleken hoeven te worden met de kosten van inpoldering.

De reden van de negatieve effecten op de nationale economie zou vooral gelegen zijn in de neerwaartse druk op de prijzen als gevolg van de uitbreiding van landbouwareaal en de daarmee samenhangende agrarische produktie. Dit geldt niet alleen voor landbouwprodukten waarvoor de EG garantieprijzen vergoedt, maar ook voor vrije produkten.

Drooglegging van de Markerwaard is dan ook voor de boeren noch voor de nationale economie "... interessant en misschien zelfs onverantwoord", zo concludeert het LEI.

Gezien het feit dat het LEI veelal het politieke optreden van de landbouwsector ondersteunt met macro-economische en bedrijfseconomische onderzoeken, is de gememoreerde studie opmerkelijk. De landbouworganisaties distancieerden zich dan ook ten spoedigste van deze stu-

dieresultaten. Het LEI wordt ervan beschuldigd te zeer op de korte termijn te hebben gekeken - de gunstige, door het LEI als louter theoretisch aangemerkte omstandigheden, zouden dus nog niet gunstig genoeg zijn gesteld. De 'uitgangspunten' van het rapport zijn 'verkeerd': het LEI zou zich verplaatst hebben in de denkwereld van de tegenstanders van de Markerwaard en deze positie hebben onderbouwd. Het rapport is 'voorbarig'. Er is te weinig gekeken naar 'indirecte effecten' - structuurverbeteringen, die zeker ook bij dalende prijzen zullen doorgaan - en de waarde van de grond is te laag geschat. Aldus de commentaren van vertegenwoordigers van ABTB, CBTB, LCM en Landbouwschap, (Lelystad Dagblad en NNC, 6.12.1984).

De pogingen tot neutralisering van de LEI-studie door de vertegenwoordigers van de landbouworganisaties lijken maar ten dele te slagen. Ten eerste vindt men in landbouwkringen ook daarna nog uitspraken die de argumentatie van deze organisaties ondergraven. Zo stelt de voorzitter van het LEI-bestuur, Prof. de Hoogh (LU Wageningen), in een interview in IJB (1985, p. 17-18):

1. Bij beleid gericht op de verbetering van de landbouwstructuur - grotere bedrijven - kan de Markerwaard de man/land verhouding in gunstige zin wijzigen.  
De boerenorganisaties gaan er echter wel vanuit dat die grond hun relatief goedkoop beschikbaar worden gesteld. De kosten van zo'n Markerwaard komen niet voor hun rekening. Heel terecht heeft het LEI nu een nationaal-economische benadering gekozen en dan blijkt dat een Markerwaard niet loont.
2. De berekening van het LEI was ook gericht op verbetering van het nationaal inkomen, ongeacht of dat nu via export tot stand komt.  
Dat de Markerwaard gunstig zou zijn wegens de exportbevordering is dus minder relevant want als geheel bevordert hij het nationaal inkomen niet
3. De noodzaak van Markerwaard-landbouwgrond ter compensatie van door verstedelijking verdrongen boeren lijkt eveneens minder duidelijk.  
Enerzijds past het in de wens de concurrentiepositie van Nederland te versterken via structuurverbetering, anderzijds is de verdringing aanzienlijk verminderd - de gemeenten hebben zelfs grote grondvoorraden - en kunnen boeren ook in geld gecompenseerd worden.
4. De bevordering van de wereldvoedselsituatie middels een Markerwaard is een gevaarlijk argument: met hun gebrek aan bestaansmiddelen onze landbouwproductie opvoeren.

De neutralisatie van het LEI-rapport is ten tweede slechts matig gelukt, gezien de argumenten die voorstanders van de Markerwaard hanteren als het om het landbouwaspect gaat. In feite wordt slechts het 'smeerolie'-argument, zijnde een argument dat elementen van de landbouwstructuurverbetering van (1) en van de compensatie na maatschappelijke verdringing (3) combineert, gebezigd in pogingen om via de pers de formele beslissers in het laatste stadium van hun besluitvormingsproces nog te beïnvloeden (Lammers, NRC, 2.4.1985; Samkal-

den en Hellinga, NRC, 14.3.1985; Herweijer, Zuiderzeeland, 4, 1985, p. 10). De laatste is het overigens met het LEI eens dat nationaal-economisch Nederland nu geen Markerwaard nodig heeft (o.c., p. 13), maar dat hoeft zijns inziens niet het laatste woord te zijn. Op dit 'smeerolie'-argument kom ik in 12.5 terug, omdat met name het kabinetsbesluit van mei 1985 hieraan middels een nieuwe adviesaanvraag aan de RARO politiek gewicht heeft toegekend.

Naar mijn mening heeft het LEI-rapport, ondanks neutralisatiepogingen van de betrokken belangengroepen en de inbreng van het 'smeerolie'-argument, een aanzienlijke invloed gehad op het politiek klimaat. Met name de CDA-fractie in de Tweede Kamer lijkt erdoor beïnvloed.

De fractie concludeerde (14.3.1985) dat de noodzaak van inpoldering vooralsnog niet was aangetoond. Het Markermeer zou planologisch gereserveerd moeten worden als 'potentieel inpolderingsgebied'. Maar wanneer er geld voor zou zijn gevonden, zou daarna nog over de wenselijkheid van de polder gedebatteerd moeten worden. Gezien de CDA-achterban is de kern van dit standpunt waarschijnlijk dat het nationaal-economische belang van de Markerwaard moeilijk vanuit de agrarische sector kan worden behartigd.

### **samenvatting**

Het landbouw-aspect heeft in de fase van politieke massage (1982-1985) een opmerkelijke positie.

Leken tegenstanders in het massage-proces punten te verspelen op eerder uitgewerkte aspecten, hier lijken zij - onverwacht en ongepland - een bijna beslissende winst te behalen.

Terwijl landbouw als argument pro-Markerwaard buiten schot leek, heeft het kabinet-van Agt I in 1980 extra attentie gewekt voor de nationaal- en financieel-economische zijden van de landbouwargumentatie, toen bij de gedwongen publicatie van de 3 DG-nota bleek dat een landbouwvariant als rekenmodel bij de besluitvorming in het kabinet was gebruikt.

Juist dit leek het kabinet tot het pro-Markerwaard standpunt te hebben verlekt, en juist hier bleek de zwakke kant van het voorstel het meest duidelijk. Dat de zwakte werd aangetoond door een potentiële medestander (LEI) versterkte slechts het politiek strategische effect ervan.

## **12.4 SOCIALE-ECONOMISCHE EN FINANCIËLE ASPECTEN**

Met het aantreden van het kabinet-Lubbers (nov. 1982) zijn bij de afweging van eventueel overheidsoptreden in de Markerruimte sociaal-economische, maar vooral ook financiële aspecten dominant geworden over de ruimtelijke en zeker ook de waterhuishoudkundige. Voorzover de laatste nog meewegen betreft het vooral onderdelen, positief of negatief, welke financieel-economisch vertaald kunnen worden.

Werkloosheid is politiek probleem nummer één. Vandaar dat in de Markerruimtekwestie de werkgelegenheid een strijdpunt wordt in de argumentatie. Pogingen om dit probleem mede met en in een Markerwaard op te lossen raken ook het regionaal-economisch beleid.

Het kabinet-Lubbers wil het bedrijfsleven meer ruimte geven. Naast algehele lastenverlichting moet de overheid meer ruimte laten op de

kapitaalmarkt door haar eigen financieringstekort terug te dringen. Bezuinigen, afstoten van taken (privatisering) en geen nieuwe taken entameren met grote budgettaire lasten in de toekomst zijn politieke agendapunten die ook voor de Markerruimte van belang blijken.

#### 12.4.1 Werkgelegenheid

In het politieke testament van Minister van V&W Zeevalking stond de zinsnede dat 'nader onderzoek en actualisering hebben uitgewezen dat de werkgelegenheidscijfers uit de regeringsnota 'De ontwikkeling van het Markerwaardgebied' belangrijk hoger zullen worden (30.8.1982)'. In september 1982 melden krantenkoppen dat de Markerwaard 50.000 arbeidsplaatsen zal opleveren. Tegenover elke verdwijnende arbeidsplaats in de visserij schept de aanleg van de Markerwaard 35 nieuwe. Aldus de daverende RIJP-reactie op het RARO-advies, waarin wordt gesteld dat over de relatie arbeidsplaatsen en Markerwaard weinig duidelijkheid bestaat.

Het laat zich raden dat tegenstanders de politieke effecten van deze RIJP-aankondiging zo snel mogelijk willen neutraliseren. Want juist in het zich wijzigende politieke klimaat tijdens de vorming van het kabinet-Lubbers kan de suggestie dat de Markerwaard een weergaloos werkgelegenheidsproject is, niet onweersproken blijven.

Weerspraak blijft echter lang uit, met name omdat de RIJP de pers geïnformeerd blijkt te hebben met een persbericht zonder dat het onderzoeksrapport voor concurrerende betrokkenen beschikbaar is.

De RIJP blijkt het publiciteitswapen innoverend te benutten. Eerst verwerving van volle aandacht voor de boodschap, vervolgens - circa 4 weken later - publicatie van de verantwoording (Flevobericht nr. 202, Lelystad, oktober 1982), waarvoor dan nauwelijks nog publieke aandacht bestaat, omdat het nieuws eruit is.

Gevolg: de verantwoording kan flexibel en niet te diepgaand gehouden worden. Eventuele opposanten kunnen pas dan aan het werk en liggen dus al snel 2 maanden achter. SNM, bijvoorbeeld, kon daarom pas januari 1983 een geschreven commentaar uitbrengen. Bovendien moet het commentaar eigen nieuwswaarde hebben, want de uitschakeling van het journalistieke principe van hoor en wederhoor in het eerste stadium kan wegens plaats-, tijd- en interessegebrek niet x-weken later nog eens royaal worden toegepast.

De professionele aanpak van de pers, zoals toegepast door de RIJP, wordt snel nagevolgd door de concurrenten.

De VBIJ publiceert (eind 1983) eerst een persbericht waarin de resultaten van, via de Wetenschapswinkel van de Universiteit van Amsterdam verricht onderzoek uit de doeken wordt gedaan. Ook nu blijkt het rapport van deze contra-expertise er nog niet te zijn. Dat wordt in januari 1984 gepubliceerd ('Markerwaard werk of waan?'), tegelijk met een nadere eigen analyse van de vereniging (Werkgelegenheidsaspecten van een Markerwaard) en aangeboden aan eveneens publicitair welwillende parlementsleden.

Nu de timing van het besluitvormingsproces hoogst onvoorspelbaar is geworden, ontwikkelen de betrokkenen een nieuwe publieke communicatie-mogelijkheid. Er wordt niet meer gedebatteerd bij inspraakgelegenheden of aan de onderhandelingstafel van de adviesinstanties, maar via zo goed mogelijke dosering van nieuws naar de



communicatie-media. Alle betrokkenen behoeven daartoe goede relaties met de landelijk verspreide kranten, televisie- en radioprogramma's.

Het is ondoenlijk en onnodig om alle acties en reacties aangaande het aspect werkgelegenheid te volgen. Ik beperk me tot enige kanttekeningen bij de aanpak van het RIJP-rapport, omdat daarmee wordt geïllustreerd

- a) dat de ambtelijke rationaliteit zelfs tot aantoonbare buitenissigheden kan leiden en als zodanig ook het eigenbelang van de betrokken ambtelijke organisatie onomwonden duidelijk maakt;
- b) dat een zodanige extreme positie wordt ingenomen, dat bij eventuele onderhandelingen daarop zonder gevaar nog flink in te leveren valt (vgl 8.3.3).

### **aanpak RIJP voor 'Markerwaard en werkgelegenheid'**

Op basis van de berekende arbeidsbehoefte bij de aanleg en inrichting van eerdere IJsselmeerpolders wordt de arbeidsbehoefte voor aanleg en inrichting van de Markerwaard geschat. De directe arbeidsbehoefte in de exploitatiefase wordt aangegeven als ook de indirecte werkgelegenheid ten gevolge van aanleg, inrichting en exploitatie. Er wordt een winst- en verliesrekening van arbeidsplaatsen opgesteld. Ook stelt men de werkgelegenheid in de Markerwaard als onderdeel van de ontwikkeling van de werkgelegenheid in de gezamenlijke IJsselmeerpolders vast. Aangezien alle prognoses slechts onder veronderstellingen tot stand kunnen komen wordt er met varianten in de berekeningen gewerkt.

Deze aanpak resulteert in een arbeidsvraag voor tijdelijke werkgelegenheid van:

**minimaal** 45.000 mensjaren (34.000 direct/11.000 indirect) bij een oppervlakte van 41.000 ha, 14.500 woningen en 11 bouw-jaren.

**maximaal** 96.000 mensjaren (70.000 direct/26.000 indirect) bij een oppervlakte van 50.000 ha, 27.500 woningen en realisatie in 30 jaar.

Voor permanente werkgelegenheid wordt rekening gehouden met 12.050 - 19.350 arbeidsplaatsen, waarvan 7.800 - 11.700 plaatsen als additioneel worden gezien; die zouden er dus niet komen als de Markerwaard niet zou worden aangelegd. Buiten de Markerwaard wordt het aantal indirecte arbeidsplaatsen ook nog eens op 1.000 à 1.300 geschat. Het verlies in de visserij mag op 180 - 435 arbeidsplaatsen worden gesteld. Globaal staat tegenover verlies van 1 plaats de winst van 35 nieuwe arbeidsplaatsen.

### **commentaren**

Alle commentaren (RPD-intern, SNM, Wetenschapswinkel UvA, VBIJ) tonen aan dat in de RIJP-studie schromelijk wordt overdreven en 'naar zich toe wordt gerekend'. De critici achten onomwonden eigenbelang bij de opstellers van het rapport aanwezig.

Opvallend is het gebruik van een variant van 50.000 ha. Hiermee wijkt de RIJP af van de door hemzelf in 1975 opgevoerde 'Verkenningen'-variant, waarover voorstanders van inpoldering - inclusief de regering in het beleidsvoornemen (1980) - consensus hebben bereikt. Het RIJP-argument luidt dat 'rekening houdend met de intense strijd om de grond in Nederland een variant in beschouwing is genomen die meer tegemoet komt aan de diverse ruimteclaims die

inmiddels zijn gelegd' (p. 24). In feite wordt hier het beeld bewust scheef getrokken, omdat in deze variant het aantal arbeidsplaatsen hoger kan worden geschat.

Bovendien, qua grondverdeling blijken de varianten in het RIJP-rapport in vergelijking met het beleidsvoornemen (1980) en de 3 DG-nota een belangrijk hoger percentage grond te vergeven aan landbouw (74-85% i.p. v. 62%) en een belangrijk lager percentage aan bos en natuur (16-7% i.p. v. 26%); de aantallen tijdelijke (ontginning, boerderijenbouw, etcetera) en permanente (meer landbouwbedrijven) arbeidsplaatsen nemen door deze gewijzigde grondverdelingen aanzienlijk toe.

De kritiek is echter vooral gericht op de hoeveelheden nieuwe arbeidsplaatsen die het RIJP-rapport aangeeft.

In Tabel 17 vat ik deze kritiek samen. In plaats van de 35 nieuwe arbeidsplaatsen tegenover elke verloren arbeidsplaats (in visserij en waterbeheer) welke het RIJP-rapport verwacht, zullen wellicht de verloren arbeidsplaatsen niet eens gecompenseerd kunnen worden.

Men moet niet uit de tabel lezen dat er geen bewegingen op de arbeidsmarkt zullen ontstaan als gevolg van de aanleg, inrichting en exploitatie van de Markerwaard. Er zullen zeker aanzienlijke aantallen arbeidsplaatsen verplaatst worden en er zal ook ander werk ten koste van bestaand werk gecreëerd worden.

Maar nieuw, méér werk door de Markerwaard-aanleg lijkt beperkt; in elk geval veel minder dan in het RIJP-rapport wordt gesuggereerd.

Zonder nu het gelijk van de instanties, die de prognoses maken, te willen toetsen, is het voor de ontwikkeling van de verhoudingen tussen de betrokkenen wel illustratief te zien met welke variabelen de RIJP in zijn rapport geen rekening blijkt te houden. Dit dus naast de al gesignaleerde majoreringen.

Een niet uitputtende lijst van variabelen en condities ziet er als volgt uit:

- arbeidsplaatsen in de stuwende sector (waarvoor overigens geen ruimtegebrek is, integendeel) en in de verzorgende sector (inpoldering leidt tot draagvlak-veranderingen in omliggende gebieden) zullen onderhevig zijn aan verplaatsingen;
- de RIJP abstraheert van stijgende arbeidsproductiviteit (met name relevant voor de agrarische sector) en van de bevordering van de uitstoot van arbeidskrachten op het oude land als gevolg van concurrerende productiewijze van agrariërs in Markerwaard;
- woningbouwproductie is onafhankelijk van inpoldering;
- abstractie van relatieve werkgelegenheid en kosten van overheidsinvesteringen (werk van ambtenaren wordt meegeteld, maar niet als lastenpost);
- abstractie van (mogelijk gunstiger) alternatieve aanwendbaarheid van overheidsgelden en gewenste additionele financiering om werkgelegenheidseffect in welke mate dan ook te bereiken;
- abstractie van economische groei/stagnatie.

Een aantal van de variabelen slaat op foutief gekozen normen. De meeste condities die niet in beschouwing zijn genomen betreffen het onterecht loskoppelen van werkgelegenheidsaspecten van andere financieel-economische variabelen. Hierdoor wordt het onmogelijk om

Tabel 17: Prognose nieuwe arbeidsplaatsen door Markerw  
(aanleg/inrichting/exploitatie; berekeningen b  
een  
periode van 17 jaar)

instantie	prognose arbeids- plaatsen	betrokken condities	winst/verlie = x*
RIJP	7800-11700	R	32:1**
RPD-intern	5000- 6600 2500- 3300	R R+a	21:1 11:1
SNM	1200- 1400 saldo < 0	R+a R+a+n	5:1 $0 < x < 1$
Wetenschaps- winkel UvA	6660- 7017 5275- 5645 0 saldo < 0	R+f+g R-f+g R-f-g R-f-g+n	26:1*** 1:1 x = 1 $0 < x < 1$
VBIJ	3320 2000 0	R R-f R-f+n	3:1 8:1 x = 1

\* geschat verlies: 180 435 arbeidsplaatsen in visserij; in  
verlies verhouding wordt met gemiddelden van win  
verlies gerekend.

\*\* RIJP-rapport schrijft 35:1

\*\*\* Wetenschapswinkel schrijft 8:1

R = uitgangspunten RIJP, economisch vrijwel onvoorwaarde  
f = additionele financiering Markerwaard

g = economische groei (1,5 à 2 % per jaar)

a = toename arbeidsproductiviteit agrarische sector (2  
jaar).

n = negatieve effecten (bevordering toename uitstoot ar  
plaatsen agrarische sector, concurrentie met zwakke  
met stuwende industrie, uitholling voorzieningennive  
oude land).

het relatieve belang van de werkgelegenheidsaspecten  
dergelijk overheidsproject te bepalen.

'Werkgelegenheid' is geen zelfstandig argument voor een over  
ject. 'Bouwen puur voor de werkgelegenheid acht ik niet  
baar. Het zou dan gaan om projecten waaraan eigenlijk geen  
is'. Aldus de Minister van VROM (Dr. P. Winsemius, r  
AVBB, 27.9.1984). 'Bij het bedenken van initiatieven (v

bouwproducties) hanteer ik in eerste instantie slechts één criterium: het moet gaan om maatschappelijk nuttige werkzaamheden,' aldus dezelfde minister in zijn aangehaalde rede.

Afgezien van de vraag of het maatschappelijk nut van een project is vast te stellen (vgl criteria Drees jr, 7.3) en of zijn collegae politici zijn opvatting delen, is de stelling in zijn algemeenheid juist.

'Werkgelegenheid' wordt in deze periode (1982-1985) bij haast elke publicitaire gelegenheid gebruikt als wapen voor beïnvloeding; dit geldt beslist ook voor de publiciteit rondom het Markerwaardproject. Bij herhaling wordt in interviews met betrokken top-adviseurs en ministers gewezen op een verband tussen de beëindiging van de Deltawerken in 1986-1987 en latere waterbouwkundige projecten. Het behoud van werkgelegenheid en van de know-how van Rijkswaterstaat en de 'natte' aannemers zou continuïteit in de projecten eisen (bijvoorbeeld interview W.F. Schut, voorzitter RvdWst, NRC, 30.1.1985). Echter, opmerkelijk aan het RIJP-rapport is mijns inziens niet, dat het wordt gemaakt en gepubliceerd noch dat het majoreringen en scheve voorstellingen bevat, maar dat de omissies zo opvallend zijn dat kennelijk gerekend wordt op niet te vermijden onderhandelingsrondes over de inhoud van de rapportage (vgl 10.4.3), tijdens welke veel wisselgeld nodig is. Het verlies aan zeggingskracht dat dan onvermijdelijk op zal treden, wordt op voorhand gepareerd door een indringende perscampagne. Gaat dit optreden een vast patroon vormen, dan is uiteraard de vraag relevant of hierdoor de geloofwaardigheid van de actor niet wordt aangetast.

Zo'n aanpak lokt uiteraard zware kritiek uit. Dit leidt tot een stellingenoorlog die alleen door een puur politiek besluit dan wel door apart ingehuurde, zo onafhankelijk mogelijke expertise kan worden beslecht. De laatste benadering wordt door het kabinet in de periode 1983-1985 veelvuldig aangewend (overheidsinvesteringen, budgettering, waterkwaliteit, geohydrologische effecten en financiering) om a) zelf niet te hoeven beslissen over onwrikbare tegenstellingen en b) om nieuwe mogelijkheden onderzocht te krijgen.

#### **12.4.2 Overheidsinvesteringen**

In de periode 1982-1985 is de discussie over de Markerruimte ook ingebed geraakt in de algemene politieke debatten over de functie, de aard en de gewenste omvang van overheidsinvesteringen.

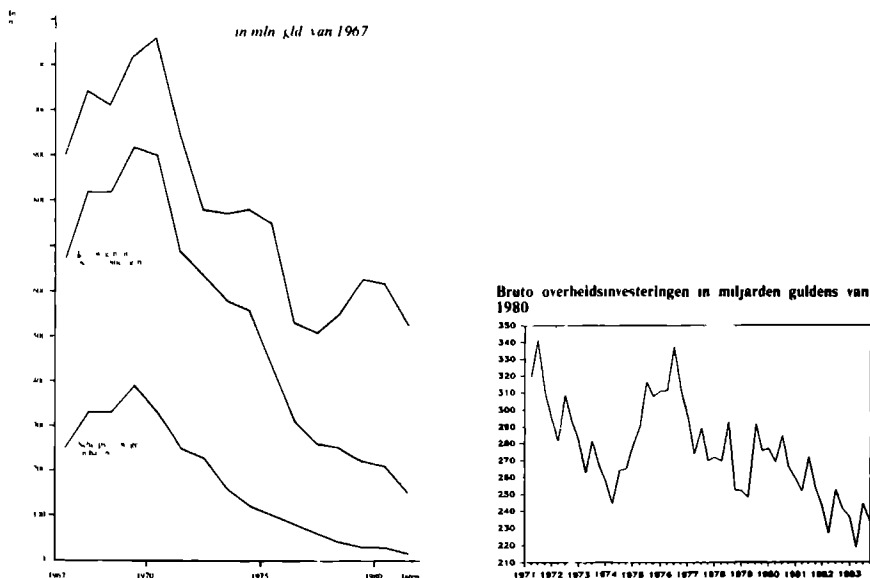
De verlegging van de Markerwaard-discussie van planologische en milieukundige aspecten naar sociaal- en financieel-economische dimensies blijkt de voorstanders van inpoldering in evenzeer ongewenste patstellingen te brengen.

In deze sub-paragraaf licht ik deze stelling toe.

Bij de start van het kabinet-Lubbers werd gunstige politieke aandacht verwacht voor lange-termijn investeringsprojecten, die de verbetering van het ondernemersklimaat zouden ondersteunen. Medio 1983 zegt de premier echter, dat het bedrijfsleven door het kabinetsbeleid (verlaging sociale uitkeringen; matiging inkomens; verlaging van financieringstekort) nu voldoende ruimte heeft gekregen om er weer investeringen van te mogen verwachten (Figuur 25).

Belangengroepen en wetenschappers voeren vervolgens uitgebreide discussies over deze stellingname van het kabinet. Het bedrijfsleven (met name bouwindustrie en grond-, weg- en waterbouw) zegt in belangrijke mate afhankelijk te zijn van de door het kabinet te entameren overheidsinvesteringen.

Figuur 25: Investerings overheid in GWW-sector en bruto-investeringen bedrijven



Bron: links: J. Kars, 'Maatschappelijke ontwikkelingen en Rijkswaterstaat',  
In: ESB, 12.10.1983, p. 911-913  
rechts: A. van der Zwan, 'Opnieuw investeren in infrastructuur',  
In: NRC, 15.11.1984

Volgens Klaassen (ESB, 12.10.1983, p. 907) had de overheid, toen zij financieel ruime mogelijkheden had (jaren '70), veel belangstelling om ook de niet op geld waardeerbare effecten van overheidsprojecten - en in infrastructurele projecten zijn die talloos - te meten, althans op systematische wijze een waarde te geven, bijvoorbeeld met behulp van multi-criteria-analyses (zie SBL). Bij geringer overheidsbudget echter is de belangstelling voor maatschappelijke prioritering vervangen door een haast volledig financiële prioriteitsstelling. Het wordt dan extra interessant te weten welke evaluatietechnieken de overheden feitelijk toepassen en welke normen de Minister van Financiën stelt aan de verschillende departementen bij de selectie van hun projecten. Moet bijvoorbeeld de 10%-disconteringsnorm van de Commissie voor de Beleidsanalyse (COBA) nog geldig blijven, zo vraagt deze auteur (Klaassen, o.c., p. 907).

Van der Zwan (NRC, 15.11.1984) onderschrijft dat financiële aspecten, met name op het Ministerie van Financiën, absolute prioriteit hebben bij de beoordeling van overheidsinvesteringen. Volgens deze auteur heerst op het departement van Financiën een allergie voor het

argument van 'inverdien-effecten' van overheidsinvesteringen. Omdat het instrument van de overheidsinvesteringen in de jaren '70 terwille van het bereiken van werkgelegenheid op korte termijn in richtingen met marginaal macro-economisch rendement (sporthallen, gemeenschapshuizen, nieuwe schoolgebouwen) en grote volgende exploitatiekosten is aangewend, is de allergie op financiën wel begrijpelijk. Het gaat echter te ver, zo stelt van der Zwan, om op grond van deze ervaringen de in de jaren '30 ontstane beleidsconceptie van de anticyclische stuurkracht van de overheidsinvesteringen geheel overboord te zetten. Dat betekent namelijk dat niet meer geïnvesteerd wordt in - in het algemeen - macro-economisch rendabele projecten, zoals havens en wegen. Bovendien verhindert een ernstige beknopting van de overheidsinvesteringen urgente onderhouds- en vervangingsinvesteringen in de infrastructuur. Een belangrijke peiler van onze economie wordt op deze wijze blootgesteld aan veroudering en achteruitgang in kwaliteit'.

Weer anderen (b.v. van den Bosch, NRC, 2.7.1985) wijzen op het verband tussen overheidsinvesteringen en sociale zekerheid op lange termijn. Hoe zeker is immers de uitkering als de economische basis veroudert en in kwaliteit vermindert? Juist productieve overheidsinvesteringen in de infrastructuur, waarvoor een deel van het bezuinigde bedrag mag worden aangewend omdat de overheid geen extra beroep doet op de ruimte op de kapitaalmarkt kunnen dat zekerheidsperspectief bieden.

Het aan de kaak stellen van de puur financiële prioriteitsstellingen wordt in de Markerruimtekwestie geanimeerd door voorstanders van de inpoldering.

"In de tot dusver gemaakte berekeningen is te weinig nog rekening gehouden met de zeer grote uitstralings- en vermenigvuldigingseffecten (de multiplier) die de aanleg- en inrichtingswerkzaamheden begeleiden" (Lammers cs, RARO-advies, bijlage 4, p. 63).

Terwijl een deel van de RARO de positieve resultaten van de beleidsanalyse in de 3 DG-nota betwijfelt, omdat er met een disconteringsvoet van 8% is gewerkt (de COBA-eis is dan nog geldig: 10%), "... vindt een ander deel dat het economische aspect (nog zonder te rekenen met multiplier-effecten in de baten) voldoende positieve argumenten biedt voor een beslissing de Markerwaard aan te leggen" (RARO, o.c., p. 47).

Diverse auteurs vragen derhalve het kabinet-Lubbers niet louter het financieringstekort als politiek criterium te nemen, maar ook aan 'zinnvolle bestedingen te denken ... die ook na hun voltooiing impulsen geven aan de bedrijvigheid' (b.v. van der Zwan, 1984). Kortom, een beleid te voeren op meerdere geloofspunten.

Om te bepalen welke werken als 'zinnvolle bestedingen' kunnen worden aangemerkt, draagt Drees (Nederlandse Overheidsuitgaven, 1985) de methode aan van afweging tussen de minst gewenste uitgave en de minst gewenste belasting op basis van een systematische ordening van alle uitgaven naar prioriteit. Het kabinet-Lubbers heeft echter zijn ambtelijke adviseurs niet op basis van deze alomvattende, op essentieel politieke afweging gerichte aanpak laten werken.

Nadat de roep om aandacht voor overheidsinvesteringen te sterk werd, werd de Interdepartementale Commissie inzake het Economisch Structuurbeleid (ICES) ingesteld met de opdracht een inventaris te maken van infrastructurele knelpunten.

De ICES is een commissie, die naarmate zij werkt en resultaten levert, meer opdrachten verwerft, met name ook ter beoordeling van rentabiliteit en financierbaarheid van de Markerwaard.

De gevraagde inventarisatie wordt 15.1.1985 gepubliceerd. De daarin aangehouden werktermijn is ongeveer 20 jaar.

Onderscheiden worden projecten die gereed zijn voor uitvoering en waarover reeds een principe-beslissing is genomen enerzijds, en investeringsprojecten waarover op korte termijn een principe-beslissing zou kunnen worden genomen anderzijds<sup>28</sup>. Tot de tweede categorie behoort de aanleg van de Markerwaard. Uit de inventaris blijkt dat de Markerwaard-aanleg in concurrentie ligt met vele andere projecten.

Van der Zwan meldt dat de lijst weliswaar enkele duidelijke infrastructurele knelpunten vertoont, maar dat het binnen de ICES moeilijk is gebleken consensus te bereiken over urgentie en financiering van een inhaalprogramma. Eén van de oorzaken is de opstelling van het ministerie van Financiën in deze: versnelde uitvoering van projecten mag de uitgaven op de rijksbegroting van 1985 en volgende jaren niet verzwaren. De tweede oorzaak krijgt gestalte

"... doordat de discussie over de hele problematiek wordt vertroebeld door de pressie die er ... wordt uitgeoefend ten gunste van enkele projecten die al jaren boven de markt hangen, zoals de vaste oeververbinding over de Westerschelde, de droogmaking van de Markerwaard en het kustwinningsproject ("plan-Waterman"). Terecht bestaat er binnen het overheidsapparaat grote vrees dat de betrokken pressiegroepen zoals de betreffende regio's, de aannemerij, de dienst IJsselmeerpolders etcetera, bereid zijn hun eigenbelang te laten domineren boven de macro-economische merites van deze projecten. Zij zullen niet aarzelen de politiek te bewerken en voor hun belangen te mobiliseren zodra zij er lucht van krijgen dat er beweging in de zaak komt."

En de auteur voegt er, als president-directeur van de Nederlandse Investeringsbank, als zijn mening aan toe:

---

<sup>28</sup> Tot de eerste categorie behoren: het Slufterplan - storten van vervuild bodemslib -; havenontvangstinstallaties voor verwerking van afval van schepen; herinrichting Groningse en Drentse veenkoloniën; reconstructie Midden-Delfland; verbetering kanaal Zuid-Beveland; verbetering Brabantse en Limburgse kanalen; vergroting Oranjesluizen.

De tweede categorie bevat projecten als: aanleggen Markerwaard; Vaste Oeververbinding Westerschelde; rijksgebouwen leasen in plaats van zelf bouwen; energiebesparing in de kwartaire sektor; oost-west baan vliegveld Maastricht; voorzieningen voor zeskaksduwvaart op de Rijn/Waal. Gedeeltelijk private financiering van deze projecten is denkbaar. Daarnaast zijn er nog projecten in studiefase, bijvoorbeeld Watermans' landaanwinningsproject aan de kust van Zuid-Holland.

"Ik betwijfel of wij er na het avontuur van de Oosterscheldewerken behoefte aan hebben op dit moment opnieuw werken te entameren van zodanige omvang dat zij de verkleinde investeringsruimte goeddeels opsouperen. Veeleer gaat het thans om een veelzijdig programma van kleinere projecten ter oplossing van even zo vele aanwijsbare knelpunten... Economisch beleid is ook een kwestie van timing: de juiste maatregelen op het juiste moment. Meer van hetzelfde werkt niet onbegrensd." (van der Zwan, NRC, 15.11 1984).

Ook andere auteurs reageren op de ICES-inventaris. Van der Ploeg (BB, 25.1.1985) beoordeelt investeringen naar de maatstaf of zij het beste nu kunnen geschieden, d.w.z. 'met het oog op nu (werkloosheid), en met het oog op later (dan is er geen investeringsvolume voor)'. De ICES-lijst vertoont te veel het alleenvertoningsrecht van V&W. Volgens Van der Ploeg komen stadsvernieuwing (gezien de schadelijke erosie en verpaupering) en investeringen in service-flats (gezien de veroudering van de bevolking) zeer wel in aanmerking voor een inhaalbeweging.

De SNM reageert met de stelling dat 'het beleid inzake (overheids)investeringen' te weinig inzicht geeft in de effecten ervan op milieu, werkgelegenheid en toekomstige uitgavenstructuur van de (rijks)overheid. Gesignaleerde verzadigingsverschijnselen van infrastructuur in ruime zin worden nog steeds sterk onderschat. De investeringsstroom doet in feite veelal de voorraad toenemen, maar daaraan is vaak weinig behoefte (woningen, fabrieken, lijn-infrastructuur). Ongenuanceerd mikken op uitstralingseffecten geeft een ongewenste prioriteitstelling. Goed beheer van geïnvesteerd kapitaal en milieu-vriendelijke investeringen moeten keuzecriteria zijn. Branches die prioriteit verdienen zijn dan bijvoorbeeld: stadsvernieuwing, monumentenherstel, oplossing knelpunten en aanvullende lijnen in spoorwegen en stedelijk openbaar vervoer, landschapsonderhoud, bodemsanering, sanering onderwaterbodems, defosfatisering waterzuivering, geluidsisolatie, herstel rioleringen, bestrijding NH<sub>3</sub>-emissie landbouw, inzameling chemisch afval, energiebesparing (SNM, brief aan TK, EZ, 17.4.1985).

Het kabinet-Lubbers besluit echter (16.2.1985) de overheidsinvesteringen niet te stimuleren. In feite zegeviert hier opnieuw Financiën (extra investeringen eventueel accoord, maar niet via hernieuwd oplopen van het financieringstekort noch door elders extra te bezuinigen).

Wel wordt aangekondigd dat het investeringsniveau op 3% van het netto nationaal inkomen blijft (1955-1975: 6%) De investeringen zullen vooral geschieden waar de terugverdientijd relatief kort is (leasing rijksgebouwen, energiebesparing kwartaire sector).

### **conclusie**

Binnen de ambtelijke organisatie op nationaal niveau wordt tamelijk traditioneel gedacht over overheidsinvesteringen: nog immer prijken grote infrastructurele projecten in de sfeer van Verkeer en Waterstaat hoog op de lijst. Vanuit deze optiek heeft de aanleg van de Markerwaard zeker nog kansen om positief afgewogen te worden in de nabije toekomst. Echter, omdat in het lopend kabinetsbeleid de prioriteit voor eventuele extra overheidsinvesteringen niet op lang lopende pro-



jecten, maar op projecten met korte terugverdientijd ligt, lijkt een Markerwaard-investering slechts binnen de begroting van Verkeer en Waterstaat gefinancierd te kunnen worden. Ruimte op die begroting komt er vooral na afronding van de Deltawerken. Maar ook dan moeten, gezien de toenemende inter- en intradepartementale competitie bij de verdeling van de overheidsinvesteringen, nog andere instrumenten worden ingezet om op lange termijn voldoende budgetruimte over te houden: bezuiniging op bepaalde posten (zowel versobering als toename doelmatigheid en flexibiliteit), intensiever gebruik profijtbeginnel en privatisering (Smit-Kroes, ESB, 1983, p. 915).

Het hoeft dan ook niet te verbazen dat de betrokken Minister van V&W in het kabinet-Lubbers alle steun geeft aan initiatieven voor een formule van financiering, waarin particulieren geheel of grotendeels het voortouw hebben.

Zouden opvattingen als van de Nederlandse Investeringsbank, van der Ploeg en Natuur en Milieu meer ingang vinden ten aanzien van overheidsinvesteringen, dan lijkt een Markerwaardproject echter verder weg dan ooit.

#### 12.4.3 Budgettaire analyses (1982-1985)

Vaak wordt het Markerwaardproject in één adem genoemd met het Oosterscheldeproject. Helemaal vreemd is dit niet. Immers, de Algemene Rekenkamer, die de overheidsstukken over het project in de Oosterschelde controleerde, meent dat het aan gewenste budgettaire controle op grote infrastructurele werken te zeer ontbreekt en kondigde aan het Markerwaardproject - zelfs als project in het stadium van beleidsvoorbereiding - te willen evalueren.

Echter, aanleg van de Markerwaardpolder is qua risico noch qua direct beslag op de budgetruimte van de overheid vermoedelijk te vergelijken met het Oosterscheldeproject.

Maar in de optiek van deze studie ligt het belang van budget-analyses elders. Budget-analyses zijn in feite geen objectieve, kwantitatieve opsommingen van kosten en baten, maar onderzoeksrapporten over het financieel-economische aspect van een project, waarin de belangen van de betrokken instantie(s) of belangengroepen nu eens niet in eenheden flora en fauna, percentages normoverschrijdingen of hectares worden uitgedrukt, maar in guldens. Vergelijking van de analyses kan fouten, verhullingen, majoreringen, compromissen en dergelijke aan het licht brengen. Aldus is zij in totaliteit een weerspiegeling van de zich ontwikkelende verhoudingen tussen de betrokkenen. Eerder (Goverde, 1981, p. 39) heb ik bijvoorbeeld geconcludeerd dat de 3 DG-nota (1980) in wetenschappelijk-oriënterend opzicht weinig waard is, en dat zij een illustratie is van de idee dat de legitimatie-functie van een onderzoek toeneemt naarmate het onderzoek dichter staat bij het moment waarop beslissingen worden genomen.

Deze stelling is met een meer cijfermatige contra-expertise op de budget-analyse van de 3 DG-nota door Nentjes en Vos (ESB, 1982) bevestigd. Samengevat concluderen zij:

1. het Markerwaardproject kent tal van gevolgen die niet in geld worden uitgedrukt: de opstelling van kosten en baten is dan ook van beperkte waarde voor besluitvorming;
2. de baten en kosten van het project zijn sterk afhankelijk van de mate waarin de werkloosheid vermindert door het project. Het werklozenaandeel (50%) is arbitrair gekozen en erg onzeker.

(Bovendien weten we al, zie 12.4.1., hoe de arbeidsplaatsen zijn geschat, H.G).

3. houdt men rekening met rentebetaling (reëel 5%) over overheidsschulden en met de plausibele veronderstelling dat gronden niet zullen worden verkocht maar verpacht, dan is een aanzienlijk financieel tekort het gevolg. Opmerkelijk is, dat dit tekort het kleinst is bij een inrichting conform het beleidsvoornemen, d.w.z. conform de landbouwvariant, die dus zeker geen 'minimum-variant' is, zoals de regering beweert.

Op verzoek van de VBIJ zijn deze bevindingen door Vos en Zuidema (sept. 1983) gebruikt in een **onderzoek** naar de **budgettaire gevolgen** voor de **rijksbegroting** van de aanleg en de inrichting van de Markerwaard. Ze onderscheiden een pacht- en een verkoopvariant. Beide leiden over een periode van 22 jaar tot een aanzienlijk tekort voor de rijksbegroting van respectievelijk 2,2 en 1,2 miljard gulden. Budgettair neutraal zou de uitkomst slechts zijn bij verkoop van de geplande landbouwgrond tegen f 70.000,--/ha (twee maal zo hoog als de toen gangbare grondprijs).

De geschatte lasten leken de auteurs in strijd met het vigerende overheidsbeleid. Bovendien zou financiering en uitgifte van het project door banken, gezien het tekort in de verkoopvariant, slechts leiden tot een financieel débâcle. Alleen aanzienlijke subsidies voor verliesgevende investeringen, met vermoedelijk in een dergelijke situatie nog grotere negatieve saldi voor de rijksoverheid, zou de onderneming voor particulieren mogelijk kunnen maken.

Het antwoord laat, althans in de pers, niet lang op zich wachten. In januari 1984 blijkt het Rijk de kosten van de Markerwaard te kunnen terugverdienen (NRC, 19.1.1984) en hebben de voorstanders van inpoldering een belangrijke slag gewonnen (VK, 19.1.1984).

Het blijkt om de 'Economische analyse van de ontwikkeling van het Markerwaardgebied' te gaan (RWS/RIJP, november 1983). Wat uitlekt zijn onder meer de volgende stellingen:

- de rijksoverheid kan de kosten (2,1 miljard) altijd binnen afzienbare tijd (=50 jaar) terugverdienen;
- een particuliere opzet kan zelfs een rendement van 5% halen;
- kosten van het op peil houden van de waterkwaliteit zijn slechts 2 miljoen gulden (zie 12.3.3);
- maatregelen tegen grondverzakkingen (geschatte schade 800 miljoen) kosten 420 miljoen (zie 12.3.4), maar kunnen zelfs tot 200 miljoen gulden dalen;
- vermindering van schadevergoeding aan verhuizende boeren van het oude naar het nieuwe land bespaart 250 miljoen gulden;
- in de inrichtingsvariant (landbouw: 26.000 ha) is grond ha/prijs: f 30.000,-- (i.t.t. de f 70.000,-- van de VBIJ)
- inclusief in geld meetbare directe en indirecte effecten (exclusief restwaarde grond + werkgelegenheidseffecten) levert de Markerwaard echter een negatief saldo voor de Nederlandse economie (baten kosten = 9/10 = 0,9);

- inclusief restwaarde plus werkgelegenheidseffecten is er een maatschappelijk positief saldo;
- waardering van natuur en milieu is niet in de analyse betrokken;
- men rekent met 40.000 manjaar voor de aanleg en 2.500 permanente arbeidsplaatsen, waarvan 80% echt nieuw zal zijn;
- besparingen op werkloosheidsuitkeringen zijn niet meegerekend.

Belgraver en Kleibrink (ESB, 29.2.1984) reageren ten dele op de RWS/RIJP 'Economische analyse' en wijzen op niet meegewogen vervolginvesteringen, die zeker nodig zijn om de Markerwaard te integreren in de ruimtelijke structuur van Nederland; dat blijkt uit de nog steeds grote bedragen voor infrastructurele voorzieningen in Oostelijk Flevoland. Bovendien, stellen zij, worden de investeringen van aanpassingen op het oude land als gevolg van de nieuwe polder niet meegewogen.

De auteurs menen dat de gebruikelijke modelmatige aanpak tal van discutabele aannames vergt. De eindresultaten van de (budgettaire en financieel-economische) analyses zijn dan ook steeds weer sterk aanvechtbaar. Daarom bezien zij eens de historie van de investeringen in de polders (Tabel 4)

Alle polders hebben met name bij de inrichting aanzienlijke budgetoverschrijdingen getoond. Voor Zuidelijk-Flevoland is het geraamde totale investeringsbedrag reeds in 1980 bereikt. Het gaat hier dus niet om incidenten. De zich uitbreidende taakopvatting van de overheid is hieraan in belangrijke mate debet (vgl. voorspelling Ter Veen 4.6). Voor de Markerwaard zien deze auteurs voor de komende 20 jaar een investeringslast van f 3,8 à f 4 miljard (exclusief: investeringen voor inpassing in bestaande ruimtelijke structuren en mogelijk optredende renteverliezen en schade op oude land), maar waarschijnlijk meer.

Eind maart 1984 presenteert zich een **nieuwe actiegroep** in de Marker-ruimte, de Initiatiefgroep Markerwaard B.V. Het is een groep van 'grote ondernemers en banken', schrijft de Telegraaf (24.3.1984). Initiatiefnemers komen uit werkgeverskringen, met name het NCW. Zij verwachten bereidheid tot financiering door de RABO-bank (de directeur Lardinois had zich daarover in 1982 al positief uitgelaten) en de NMB. De groep zegt vooral te willen aantonen dat "geldgebrek bij de overheid geen aanleiding hoeft te zijn om af te zien van inpoldering" (NRC, 24.3.1984). De naam van de groep valt op, omdat de afdeling Bedrijfskunde van de RIJP reeds in november 1983 een financieringsformule "De Markerwaard B.V." had doen circuleren. Wetend dat de bewindsvrouw op V&W wel interesse had om het Markerwaard-project te privatiseren, was kennelijk besloten hiertoe een gunstige opzet te maken. Het te behalen netto-winst-percentages op eigen vermogen zou 11,3% zijn en de aandeelhouders zouden een dividend van 4,5% uitgekeerd kunnen krijgen (RIJP, 'samizdat', p. 1).

De achterban van de Initiatiefgroep bestaat uit de poldergemeenten, de landbouworganisaties en 650 bedrijven in de IJsselmeerpolders, verenigd in bedrijfskringen (de Telegraaf, 24.3.1984). Kortom de regio der IJsselmeerpolders gaat georganiseerd de trom roeren in de wetenschap dat het kabinet-Lubbers niet veel tijd meer rest om een definitief besluit te nemen.

De groep stuurt op 29.3.1984 een brief naar de Minister van V&W, waarin werd aangeboden voor de nodige financiering te zorgen. Voorwaarde is dat de minister het groene licht geeft voor het project.

In juli 1984 toont de groep haar plan van de Markerwaard B.V. Zonder een idee over inrichting valt er niet te rekenen. Twee tabellen (Hovenkamp, FEM, 27, 28.7.1984, p. 15) geven een idee van de gedachtenlijn van de Initiatiefgroep Markerwaard BV (Tabel 18 en Tabel 19).

Tabel 18: Bestemming van de Markerwaard		
volgens de plannen van de Initiatiefgroep Markerwaard en van Rijkswaterstaat (in hectare)		
	Initiatiefgroep	Rijkswaterstaat
landbouw	33.200	26.000
bosbouw		7.000
	2.000	
recreatie		3.000
natuurgebied	4.000	2.000
stedelijk gebied	800	800
infrastructuur	1 000	2.200
	<u>41.000</u>	<u>41.000</u>
Bron: Hovenkamp, FEM/27, 28.7.1984		

Opmerkingen van Hovenkamp bij de kostenkant:

- 1) de groep werkt f 455 miljoen goedkoper dan RWS (a: modernere werkmethoden (zie RvdWst, 12.3.4); b: minder voorzieningen nodig geohydrologie; c: geen brug bij Edam - "voor ons niet per se nodig"; Lelystad in het centrum van het IJsselmeergebied, daar gaat het om).
- 2) 5% reële rente i.p. v. 6% (verschil f 128 miljoen).
- 3) rijk schenkt dijk Enkhuizen - Lelystad: f 275 miljoen.
- 4) rijk ziet af van royalties op gebruik van de zeebodem - die wel van het rijk is!

Hovenkamp berekent dat de reserveringen van f 650 miljoen mogelijk ontoereikend zijn. Zelfs is een deficit van f 800 miljoen volgens deze auteur realistisch. Dit tekort correspondeert met een uitspraak van de Minister van VROM, P. Winsemius naar aanleiding van het plan voor private financiering van de Markerwaard (jan. 1985). De Markerwaard BV zou f 0.5-f 1.0 miljard tekort komen en dus niet zonder overheidsgeld kunnen draaien.

De Initiatiefgroep Markerwaard B.V. krijgt echter geen positieve reactie op haar vragen om overheidsgaranties (NRC, 15 9.1984).

De afwijzing van overheidsgaranties kon voor de direct betrokken ambtelijke instanties toen reeds duidelijk worden, omdat op 10 en 13

Tabel 19: Kosten en baten van een private Markerwaard

(miljoen gulden)

verkoop gronden	1.916	
opbrengst tijdelijke exploitatie	310	
opbrengst agrarische exploitatie	860	
	<u>3.086</u>	3.086
		+
aanlegkosten jaren 1 - 10	1.321	
rentekosten jaren 1 - 10	366	
aanlegkosten jaren 11 - 13	223	
rentekosten jaren 11 - 13	276	
	<u>2.186</u>	2.186
		+
	positief bruto saldo	<u>900</u>
		-
af: reserveringen voor omzetbelasting, concessie- betalingen, projectkosten, etcetera.		650
	netto saldo na 27 jaar	<u>250</u>
		-

Bron: Hovenkamp, FEM/27, 28.7.1984

september 1984 respectievelijk de haalbaarheidsstudie 'private financiering Markerwaard' en de 'bedrijfseconomische rendementsberekening' (ICES-studierapporten) gereed waren gekomen. Zoals eerder aangegeven (8.3.3) werden deze nota's eerst in februari 1985 op last van de Raad van State gepubliceerd.

De haalbaarheidsstudie concludeert dat 100% private financiering niet goed mogelijk is. Verder onderzoek is nodig om te kunnen vaststellen in welke mate private financiering wel zou kunnen. Volgens de opstellers van Tabel 20 is de voorstelling van zaken veel te rooskleurig, omdat een aantal kosten niet of onvolledig in rekening zijn gebracht. Bijvoorbeeld:

- de BTW niet meegerekend: f 200 à f 300 miljoen.
- kosten tegenmaatregelen bodemdaling zijn gebaseerd op het te gunstige RWS/RIJP rapport 'Economische analyse ...' (november 1983): toename tekort f 200 miljoen.
- opstelling + onderhoud toetsingssysteem in verband met schadeclaims bij bodemdaling: toename tekort f 55 miljoen.
- kosten dijk Enkhuizen-Lelystad (vervangingswaarde circa f 275 miljoen) niet opgenomen: ten dele zou dat zeker moeten.

Tabel 20: Haalbaarheid private financiering Markerwaard

(conform ICES-studierapport)

	investeringskosten	tekort
landbouwvariant (geïnnoveerd)**	1.410*	530
(klassiek)	1.750	860
multifunctionele variant (geïnnoveerd)	1.630	770
(klassiek)	1.970	1.110

\* = bedragen in miljoenen gulden

\*\* = 'geïnnoveerd' betreft nieuwe wijze van dijk aanleg (z.o. RvdWst, 12.3.3)

Bron: SNM: W.J. van Grondelle + J. Keuning, 12.3.1985.

- het zeebodemgebruik kan niet geheel gratis zijn.
- innoverende dijkenbouw kent grotere risico's: daarvoor is onvolgende kostendeckking. Bovendien is het dijktracé ongemotiveerd 3 km korter (eventuele nadelen daarvan niet berekend).

De tekorten zijn volgens SNM minimaal f 450 - f 550 miljoen groter dan in de haalbaarheidsstudie wordt aangegeven.

Naast het bestaan van posten die het tekort doen toenemen, zijn diverse financiële risico's te zeer buiten beschouwing gebleven: problemen bij de geplande infiltratie middels persputten, schadeclaims, verslechtering van de waterkwaliteit en afzetproblemen van landbouwproducten (= mogelijk niet realiseren van veronderstelde grondprijzen en opbrengsten).

De overheidsrapporten hebben ook een pendant in het bedrijfsleven. In mei 1984 (maar eerst gepubliceerd in F.D., 24.1.1985) is een onderzoek gereed gemaakt door de AMRO-bank en de aannemingsmaatschappij Van Oort: 'Markerwaard-project, mogelijkheden voor private financiering'. Kenmerkend voor hun opzet is

1. een gefaseerde uitvoering (Figuur 26); uitgifte van grond wordt daardoor 5 jaar vervroegd, zodat het project ook eerder opbrengsten heeft, hetgeen de rentelasten verlicht en psychologisch positief zal werken op het aantrekken van nieuwe investeerders;
2. de NV-vorm plus notering op de Amsterdamse beurs moet de handel in aandelen bevorderen, zodat de interesse van investeerders wakker blijft;

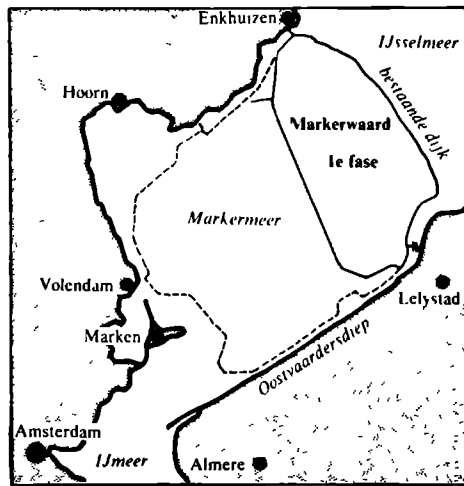
3. er wordt een flink voorschot genomen op de ontwikkeling van toekomstige financiële problemen:

"Er zal moeten worden vastgesteld hoe kostenoverschrijdingen zullen moeten worden gedragen".

"Zeer goed gefundeerde en nauwkeurige kostenbegrotingen zijn vereist... mede gezien de ongunstige ervaringen in eerdere Zuiderzeepolders voor wat betreft de inrichtingskosten" (vgl ook Belgaver + Kleibrink, 1984).

"De overheid zal een (politieke) voltooiingsgarantie moeten geven, respectievelijk garant moeten staan voor de kosten van in een later stadium door haar geëiste aanvullende werken".

Figuur 26: Gefaseerde aanleg Markerwaard



Bron: AMRO-van Oort studie, 'Markerwaardproject, mogelijkheden voor private financiering', 1984.

De private financierders zien duidelijk enige buien hangen. Er zou een onrendabele top van 40% zijn (NRC, 24.1.1985). Daarnaast is men bevreesd voor zowel schade aan derden toegebracht, als voor extra kosten ten gevolge van aanvullende eisen vanwege de overheid. Het grootste risico - bedrijfsbeëindiging middels faillissement bij een half voltooid project - zal in feite steeds naar de overheid, c.q. de gemeenschap van belastingbetalers kunnen worden afgewenteld. Gezien de grote financiële onzekerheden is dit voor de overheid geen lucratief vooruitzicht.

#### 12.4.4 Staats- of particuliere financiering

In de historie van de Zuiderzeewerken zijn financiële argumenten meerdere malen de hoofdreden geweest om er geen concessie voor te verlenen (1866), de werken niet te starten (1907), te staken (1925-1926), te temporiseren (1931-1940) of de volgorde ervan te wijzigen (1957-1959). Ook in de periode 1982-1985 zijn de financiële aspecten veelvuldig in discussie gekomen. Stonden aanvankelijk de budgettaire kanten centraal, later kwam de staatsfinanciering versus de financiering door particulieren wederom in de publiciteit.

Voorstanders van het inpolderingsproject hebben het steeds doen voorkomen dat de overheid zich van een groot probleem kon ontdoen door particuliere beleggers de Markerruimte te geven. Mijs inziens heeft het kabinet terecht tot nu toe grote aarzelingen getoond om de Markerwaard door particulieren te doen financieren. Zowel de gemaakte financieel-economische analyse nu als een meer dan honderdjarige geschiedenis van ideeën over particuliere financiering van de werken in de Zuiderzee zijn hiervoor gereede aanleidingen.

Wel is door de discussie over de financiering weer een nieuwe groep participanten in de politieke arena gekomen; beleggingsfondsen en banken.

Aangezien na het RARO-advies een patstelling in de figuratie van betrokkenen bestaat, kan de toetreding van nieuwe betrokkenen mogelijk tot een wijziging in de machtsbalans voeren.

Natuurlijk hebben voorstanders van inpoldering gezocht naar versterking van hun positie, nadat was gebleken dat de overheid budgettaire beperkingen als argument zou kunnen gaan gebruiken om het Markerwaardproject uit te stellen (zie beleidsvoornemen 1980, p. 42).

Als de overheid het project niet kan financieren dan zouden particulieren daartoe bereid moeten worden gevonden. Maar dat is niet eenvoudig, zoals de ontwerper van het project, Ir C. Lely, al in 1885 opmerkte:

"Als zuiver financieele onderneming beschouwd, is de zaak te groot, duurt de uitvoering te lang en is er te veel onzekerheid voor eene particuliere onderneming."  
(De Ingenieur, 1885/cf Scholtens, 1985)

Blijkens recente rapporten (ICES 1984 (2x) en Initiatiefgroep Markerwaard, 1984) is in een puur particuliere aanpak het project financieel niet rendabel te maken, zeker niet met de inrichtingsvarianten die de overheid kennelijk voor ogen staan (3 DG-nota, bijlage 4). Een gekunstelde oplossing, om via de inzet van 800 ambtenaren (ZZW/RIJP) in de particuliere opzet de overheid - die werkloosheidsuitkeringen zou besparen - grootaandeelhouder te laten worden zonder dat er direct geld op tafel zou hoeven te komen, mocht evenmin baten (Initiatiefgroep Markerwaard B.V., januari 1985).

#### **private financiering**

De discussie over privatisering van het Markerwaardproject moge weliswaar passen in het politieke klimaat waarin het kabinet-Lubbers grote heroverwegingsoperaties meende te moeten realiseren, toch gaat zij grotendeels voorbij aan wat de geschiedenis van de Zuiderzeewer-



ken op dit punt sinds ongeveer 1850 (!) reeds heeft laten zien (4.6). Uit deze historie is namelijk af te leiden, dat de discussie over opzet van het project als een private onderneming dan wel de wenselijkheid de werken te financieren door de staat, een uiting is van de politiek-ideologische stellingname ten aanzien van de functie van de staat in de samenleving, in het bijzonder bij de realisatie van infrastructurele werken.

Wanneer een jarenlange maatschappelijke discussie, gestuurd via (inspraak-)procedures vanwege de overheid en met gelijktijdige participatie van belanghebbende overheidsorganen, vooralsnog slechts tot een patstelling heeft geleid, is het een 'idée-fixe' te veronderstellen dat een verandering in financieringsformule een breukvlak in de tot dan toe ontwikkelde machtsverhoudingen zou kunnen bewerkstelligen. De patstelling is immers niet gebaseerd op de onmacht om geldmiddelen te verschaffen als zodanig, maar veeleer op het gebruik van het budgettaire argument om de onwenselijkheid van het project zelf niet te hoeven bewijzen.

Er is onder de betrokkenen een niet-geïstitutionaliseerde coalitie, die de positie van de overheidsfinanciën benut om de uitvoering van het project te kunnen verhinderen c.q. te vertragen. De leiding in deze coalitie berust in feite bij het Ministerie van Financiën. Dit departement heeft in alle adviescommissies sinds de Nota 276 een consistente politiek van afhouden van de Markerwaard gevoerd. De hoofddoelstelling van het kabinet-Lubbers, terugdringing van het financieringsstekort van de overheid tot een bepaald niveau, maakt het Financiën gemakkelijk om nieuwe posten op begrotingen te weigeren, zeker wanneer die mogelijk tot in de verre toekomst voor zware lasten zorgen.

In de historische ontwikkelingslijn van toenemende staatsbemoeienis in het IJsselmeergebied, zou een vergunningverlening tot particuliere aanpak van de Markerwaard een volstrekt tegendraadse stap zijn.

Het is ook niet voorstelbaar hoe een particulier tot een rendabele exploitatie kan komen. Juist de budgetoverschrijdingen in de inrichtingssfeer (Belgraver en Kleibrink, 1984) bij alle polders tot nu toe leren dat het project bedrijfseconomisch niet rendabel is. In navolging van Vissering (1849) moet inpoldering een zaak van het volk zijn en alsdan dient de Staat, de collectieve belastinginner, voor deze voorziening te zorgen. Immers, alleen onder maatschappelijke consensus wordt een kosten-baten-analyse werkelijk een instrument in de besluitvorming: er is dan overeenstemming, dat het onmeetbare maatschappelijke nut ervoor zorgt dat kosten en baten elkaar tenminste in evenwicht houden.

Wanneer een patstelling tot stand is gekomen ontbreekt per definitie overeenstemming over dit verlossende maatschappelijke nut en blijft de kosten-baten verhouding er een zoals zij tot nu toe - bedrijfseconomisch - altijd geweest is: negatief.

Daar kan geen private financiering tegen op: zij is immers niet het toereikende instrument om maatschappelijke consensus over staatszaken te bereiken.

Tot nu toe is private financiering als 100% alternatief voor publieke financiering gezien. Na de regeringsbeslissing van 1985 zijn ook gemengde formules in discussie gekomen, de zogenaamde 'public-private-partnership'.

Al deze financieringsformules moeten wel onderscheiden blijven van privatisering. Met name vanwege de RABO-bank (Lardinois, KIVI-

symposium, nov. 1985) is erop gewezen dat de productie van 40.000 ha grond hoe dan ook collectieve belangen van ruimtelijke ordening en grondpolitiek impliceert, die vanuit een geprivatiseerde handelswijze mogelijk onjuist of te weinig behartigd zou worden. Privatisering van de Markerruimte zou daarom ongewenst zijn.

#### 12.4.5 Samenvatting

De RARO merkte in zijn advies op dat de regionale sociaal-economische betekenis van de Markerruimte, de werkgelegenheidsaspecten, de alternatieve aanwendbaarheid van de investeringen en de betekenis van de kosten-analyses tot dan toe niet tot eenduidige conclusies konden leiden.

In de periode 1982-1985 hebben de betrokkenen zich beijverd om hun stellingen op deze punten scherper te formuleren.

De aantallen nieuwe arbeidsplaatsen die door de Markerwaard gerealiseerd zouden worden, staan niet vast. Wel kan gesteld worden dat de RIJP-voorspellingen in deze geen realiteitswaarde hebben.

Niettemin hebben de voornaamste werkgevers- en werknemersorganisaties - sinds 1984 ook het FNV, hoewel zwaar geconditioneerd - zich voor het project uitgesproken.

Een essentieel punt, namelijk of de benodigde investeringen - juist omwille van creatie van werkgelegenheid - niet beter in andere branches, bijvoorbeeld stadsvernieuwing, zouden kunnen worden aangewend, is in de stellingenoorlog over werkgelegenheidsbecijferingen buiten de orde gebleven. Dat is te meer jammer, aangezien bij de beoordeling van de wenselijkheid van het vergroten van de overheidsinvesteringen wel duidelijk werd, dat investeren in grote infrastructurale projecten als de Markerwaard niet de eerst prioriteit verdient.

Mijn indruk is dat de discussie over staats- versus particuliere financiering te pragmatisch is geweest. De historie, waarin wordt verhaald hoe het staatsinitiatief en de beschikbaarstelling van rijksgelden in de Wet van 1918 zijn gekomen, maakt toch helder dat deze projecten qua aard alleen worden gerealiseerd, wanneer overwegend algemene belangen dat noodzakelijk maken. Wellicht is het zinnig op te merken, dat de overheid en de particuliere ondernemingen via vierde en vijfde machten zo verstrengeld zijn geraakt, dat een principiële ideologische standpuntsbepaling voor staats- danwel private financiering niet goed voorstelbaar meer is.

In dat geval zijn er echter ten minste twee argumenten waarom het tijdsverspilling kan worden geacht onderzoeken te doen naar de bedrijfseconomische rentabiliteit van het project en de daarmee gekoppelde mogelijkheid van private financiering:

1. de bedrijfseconomische rentabiliteit van het Zuiderzeeproject is reeds vele malen in discussie geweest (1866-1868, 1870-1873; maar ook in 1958, TK, 4.12.1958, p. 3475 in het kader van de vaststelling begroting 1959 ZZ-fonds, waarin uitvoerig ingegaan is op uitspraken van J. Tinbergen en Minister van Financiën Hofstra, die het project ter zake negatief beoordeelden). Steeds weer waren de conclusies negatief. als er al rentabiliteit was, was deze te laag.

2. Als overheid en samenleving zo verstrengeld zijn is het dan goed voor te stellen dat bij grote werkloosheid, bij lage overheidsinvesteringen, bij aanzienlijke problemen in de ruimtelijke structuur en in de waterhuishouding de overheid een profijteloos, werkverschaffend en veel knelpunten oplossend middel argeloos zou laten liggen? Integendeel, zo dunkt me; de overheid zou er als eerste aan beginnen.

#### **conclusie**

Als de vooruitzichten op nationaal-economische rentabiliteit laag zijn (weinig nieuwe arbeidsplaatsen, grote budgettaire lasten, geen grote verwachtingen t.a.v. verbetering van ruimtelijk structuur en waterhuishouding en aanzienlijke risico's in de neveneffecten) dan is het waarschijnlijk dat de overheid er niet aan begint en blijft de eerste grote uitspraak van de RvdWst (1868) geldig: in die situatie moet men particulieren het project niet aanraden. In de volgende paragraaf blijkt dat de formele beslissers zich volgens deze redenering opstellen.

## **12.5 MESSAGE RESULTATEN UITGEDRUKT IN DRIE BESLISSINGEN**

De activiteiten, gememoreerd in de voorgaande drie subparagrafen, tonen tenminste dat in 1980 noch in 1982 de tijd rijp was voor een definitieve beslissing over de Markerruimte. Al het voorbereidend onderzoek ten spijt, er moet steeds meer onderzocht worden.

#### **politiek massage-proces (1982-1985): samenvatting**

De vaststelling van het RARO-advies was, hoe ook geïnterpreteerd (11.5), een uitdrukking en bevestiging van de patstelling. In een patstelling is er geen machtsevenwicht, maar de interacties tussen de betrokkenen vormen een labiele balans die geen der actoren in een bepaalde richting kan laten doorslaan.

In de patstelling (1982-1985) werden tal van initiatieven genomen, waarbij het RARO-advies de agenda bepaalde. De deelnemers wisten niet of men zich op een offensieve dan wel defensieve actie voorbereide. Dat bleek tijdens het proces. Uit eigen waarneming is mij bekend, dat vanaf mei 1982 door de VBIJ (opdrachten voor) studies zijn gemaakt t.a.v. werkgelegenheid, overheidsinvesteringen, kosten-baten-analyse inclusief budgettering en herbezinning op landbouwargumentatie. Via de OIJ is bij SNM vooral gewerkt aan de nul-plus-variant en aan de ecologische, geohydrologische en internationaal politieke aspecten.

De direct betrokken ambtelijke diensten hebben deze onderwerpen evenzeer van strategisch en tactisch belang geacht. Zij bleken echter veel professioneler georganiseerd (z.o. 10.3) en konden daarom t.a.v. diverse agendapunten het initiatief nemen (b.v. werkgelegenheid en financiering/privatisering). Tegenstanders van de Markerwaard moesten dan later via reactie proberen de opgelopen achterstand teniet te doen. Een proces van demarrage en neutralisering.

De politieke agenda, bepaald in het RARO-advies, werd onder invloed van het veranderende politieke klimaat opnieuw geprioriteerd. In plaats van de macro-ruimtelijke aspecten (inclusief de ontwikkelingsvisie voor open water) en de planologische aspecten, werden de sociaal-economische en financiële aspecten het centrum van de discussie.

Dit heeft gevolgen voor de machtsverhoudingen. De ruimtelijke planners verliezen invloed. De sectorbelangen van V&W en Economische Zaken, zowel als de facetbelangen van Financiën (her)winnen invloed. De term 'planologische kernbeslissing' wordt een eufemisme voor een toetsing van het Markerwaard-project aan de algemene uitgangspunten van het kabinetsbeleid.

De voorstanders van de Markermeer-optie worden gedwongen via de analyse en de evaluatie van secundaire effecten van een Markerwaard-oplossing, dus via meedenken en kritiek in het referentiekader van de tegenstander, beleidsruimte over te houden voor hun eigen standpunt. Veel succes hebben ze daarbij niet. Voor een constructief ontwerp van invullingsmogelijkheden, gebaseerd op de eigen visie voor de Markerruimte is geen actie- en conflictcapaciteit meer over.

Bij het aantreden van het kabinet-Lubbers raken zij hun één jaar eerder verworven initiatiefrijke, offensieve positie kwijt. Weliswaar vormt hun inbreng op het gebied van ecologie, waterkwaliteit, bodemdaling en internationale politiek nieuwe hindernissen voor de aanleg van de polder. Maar deze activiteiten betekenen niet dat een constructieve beleidsvoering m.b.t. het Markermeer en het IJsselmeergebied daadwerkelijk dichterbij wordt gebracht. Ditzelfde geldt voor de contra-expertises op het gebied van werkgelegenheid en financiering.

In het proces van demarrage en neutralisering, van aanval en verdediging, van aandragen van massage-olie voor alle formele beslissers, blijkt eens te meer hoe wederzijds gebonden de betrokkenen zijn. Wie zich buiten de politieke agenda waagt, kan alle attentie van media en politici voor zijn positie wel vergeten. In dit opzicht had verder werken aan een nul-plus optie waarschijnlijk ook weinig zin.

Anderz ds blijkt in dit proces hoe sterk de overheid, in de vorm van zowel nationale ambtelijke diensten als dominante regionale en lokale publieke instanties, zelf partij is geworden in de Markerruimte-kwestie. In plaats van coördinatie van planologisch facetbeleid op nationaal niveau, is de kernbeslissing er één geworden van ambtelijk-organisationale en regionaal-politieke belangenbehartiging.

Het kabinet-Lubbers had zich in november 1982 gebonden snel tot een definitieve beslissing te komen. Bij meningspeiling in het kabinet bleek echter telkens weer dat een definitieve beslissing niet kan worden genomen. Steeds waren nieuwe adviezen nodig.

### **drie kernbeslissingen**

De Markerruimte is in deze studie overwegend gezien in het kader van de geschiedenis van de Zuiderzeewerken en van de PKB-procedure 'Nota Markerwaardgebied' in het bijzonder. In het kader van deze procedure is recentelijk twee maal door de ministerraad een beslissing genomen (1985 en 1986).

Echter, de Markerruimte speelt ook mee in de besluitvorming over de bestuurlijke reorganisatie van Nederland, in het bijzonder wat betreft het al dan niet instellen van de provincie Flevoland. Opmerkelijk is dat deze kernbeslissingen voor de Markerruimte in korte tijd tot stand zijn gebracht. Tot nu toe is in onderzoek samenhang tussen de procedures verondersteld noch geconstateerd.

De beslissingen waarop ik hier doel zijn:

1. het besluit van het kabinet in beginsel de Markerwaard te willen aanleggen (Ministerraad 17.5.1985/ TK, 16320, nr 16, 14.6.1985)
2. de aanvaarding door het parlement van de Wet Instelling Provincie Flevoland (EK, 18738)
3. de beslissing van het kabinet- Lubbers II (12.9.1986) om de Markerwaard voorlopig niet te gaan aanleggen

#### **besluit kabinet-Lubbers I**

De (PKB-)beslissing van 1985 houdt in "... dat het kabinet tot het oordeel is gekomen, dat ons land op den duur meer gebaat is bij een nieuw stuk land met verschillende functies en grote randmeren dan bij het handhaven van het gehele Markermeer als grootschalig binnenwater ...

De beslissing houdt nog niet in, dat thans ook onmiddellijk tot uitvoering van het project zou moeten worden overgegaan. Het tijdstip van aanleg is afhankelijk van de daadwerkelijke behoefte aan nieuw land met het oog op de functies waarvoor de Markerwaard wordt bestemd; bovendien moet er in dat geval voldoende uitzicht bestaan op een verantwoorde financiering van de aanleg."

Het kabinet meldt dat het volgens de nu lopende PKB-procedure had kunnen volstaan met de toezending van dit besluit plus toelichting aan de TK; immers, "Ook het beleidsvoornemen van 1980 bevatte nog geen uitspraken over tijdstip van aanleg", maar het heeft de voorkeur pas dan met deel d te komen, wanneer meer duidelijkheid over het tijdstip van aanleg is ontstaan.

Met het oog hierop wenst het kabinet nader advies van de RARO, en wel op twee punten:

1. "voor welke functies in welke mate is er behoefte aan een Markerwaard en op welk moment zou er in deze behoeften moeten worden voorzien?"
2. "in welke mate kan de uitgifte van poldergronden bijdragen aan de oplossing van ruimtelijke en sociaal-economische knelpunten elders in Nederland?"

Randvoorwaarde is "verantwoorde" financiering. Daartoe wil het kabinet extra marktonderzoek verrichten, met name in de richting van mogelijkheden van private financiering.

Het advies zou "rond de jaarwisseling" gereed moeten zijn, zodat de definitieve regeringsbeslissing "... nog in de eerste maanden van 1986" aan de kamer zou kunnen worden aangeboden.

De citaten zijn genomen uit de brief van het kabinet aan de TK (16320, nr 16, 14.6.1985).

Tussen de datum van het besluit en de brief aan de Kamer zit een maand. Intra- en interdepartementaal heeft men in die periode niet stilgezeten. Aan de formulering van het ministerraadsbesluit lijkt ná 17.5.1985 meer gewerkt te zijn dan vóór deze datum.

In vergelijking met de tekst van het ministerraadsbesluit (17.5.1985, verstrekt door de Rijksvoorlichtingsdienst) zijn in de brief aan de Kamer opmerkelijke toevoegingen en veranderingen:

- de afronding van de PKB-procedure (via RPC en RROM) wordt niet opgeschort, maar het kabinet geeft een soort tussenstand als signaal aan de TK.
- de RARO krijgt een gerichte opdracht. maak uw huiswerk over en concentreert U niet langer op het Markermeer maar slechts op de Markerwaard en test met name de gesuggereerde 'planologische ruilfunctie' van de polder.
- terwijl premier Lubbers op de persconferentie (17.5.1985) toegaf dat de kwestie over de kabinetsperiode heengegild wordt en dat een "... volgend kabinet zonder bezwaar 'nee' kan zeggen ..." tegen de Markerwaard, suggereert de TK-brief dat dit kabinet pal voor de verkiezingen (mei 1986) nog met een definitieve beslissing wil komen.

De interdepartementale activiteiten hebben ten minste tot resultaat, dat de idee van het ver vooruitschuiven van de hete aardappel door het kabinet (alle persreacties bevatten dit element) nu flink wordt teruggenomen. Deze activiteiten hebben overigens niet bewerkstelligd dat duidelijk is wie het marktonderzoek betreffende de financiering moet doen noch wat er eigenlijk daaromtrent nog te doen valt, na vele 'initiatieven' en 'adviezen' in 1984.

Wat betreft de financiering is er een opmerkelijk verschil met eerdere uitspraken van ministers: 'het rijk steekt er geen f 0.5-1 miljard in' (Winsemius, Min. VROM) en 'private financiering okay maar dan wel 100%' (Ruding, Min. van Financiën). Nu gaat het slechts om een 'verantwoorde' financiering. De hierbij aan te leggen criteria zijn echter onduidelijk.

Het vorenstaande overziende lijkt het pro-inpolderingsstandpunt aanzienlijk vitaler uit het politiek massageproces tevoorschijn te zijn gekomen dan de idee dat het Markermeer als zoetwaterareaal beheerd zou moeten worden.

Dit beeld is, de totale periode 1982-1985 beschouwend, te geflatteerd. Mijn interpretatie van het kabinetsbesluit, in het perspectief van de ontwikkeling van de verhoudingen tussen de betrokkenen, is dat het besluit nog immer de patstelling, die reeds sinds 1982 expliciet bestaat, reflecteert.

Betreffende het regeringsbesluit passen de volgende analytische kanttekeningen:

1. Mentaal en politiek cultureel staat de regering aan de kant van de voorstanders van inpoldering. Hiermee worden niet primair de regionale en lokale bestuurders in de IJsselmeerpolders bedoeld, maar de zakelijke, bedrijfsmatige economische benadering van het project, zoals die gevonden kan worden in de werkgevers- en in dit geval ook de werknemersorganisaties, de betrokken publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties (Landbouw-

schap en Bosschap), de ondernemers en de bankiers. De meeste van deze belangengroepen vormen tesamen de voornaamste politieke basis van het kabinet.

Vandaar dat het kabinet in principe vóór inpoldering is. Het nu niet starten van het Markerwaardproject zal de algemene politieke steun onverlet laten. Wel zal dit uitstel aanhoudende druk op de kabinetsagenda betekenen.

2. Diametraal op de politieke consensus tussen het kabinet en de juist genoemde belangengroepen staat het kabinetsbeleid inzake investeringen. Het kabinet stelt dat het aan het bedrijfsleven financiële ruimte heeft gegeven (belastingverlaging en daling van de druk van de sociale premies) en dat het nu investeringen van dit bedrijfsleven mag verwachten. Het bedrijfsleven daarentegen vraagt om overheidsinvesteringen teneinde de economie sneller uit de recessie te trekken.
3. Betreffende de financiering van het Markerwaardproject is één ding zeker: de risico's en de onrendabele delen in het project zijn zo groot dat de overheid zelf bij zogenaamde private financiering te zijner tijd bijna zeker voor hoge budgettaire lasten zal komen te staan danwel een gedeeltelijk uitgevoerd project moet afschrijven (zie standpunten Financiën). Dit stimuleert het kabinet, dat tal van impopulaire bezuinigingsmaatregelen heeft genomen, niet om het licht voor het project op groen te zetten.
4. De planologische noodzaak is niet aangetoond. Dat is wel de bedoeling in een PKB. Bovendien legt de betrokken minister prioriteit bij concrete milieukwesties.

De taxatie is dus dat de Markerwaard<sup>1</sup> vestie geen politieke halszaak is (1) en daarom zijn (2), (3) en (4) op dat moment doorslaggevend: voorlopig dus geen Markerwaard.

De optelsom (1) t/m (4) leidt echter tot een coalitie-democratisch resultaat dat in feite geen van de betrokkenen kan bevredigen: ons land heeft op den duur meer aan grond dan water ter plaatse, maar daarvoor nu te gaan inpolderen gaat te ver. In feite beslist men impliciet 'voor natte reservering van het gebied voor inpoldering.' Maar dit concrete CDA-voorstel (Eversdijk/TK CDA-fractie, febr. '85) is de Minister van V&W minder waard dan 'in beginsel aanleg, maar nog nader onderzoek.'

De tegenstanders van de Markerwaard zijn publiekelijk uiteraard niet tevreden. Er wordt geen positief Markermeer-beleid opgestart en hun politieke erkenning (regeerackoord van Agt II en RARO-advies) is volledig uit de administratie verdwenen. Bovendien, door de wijze waarop het kabinet de RARO-opdracht formuleert, hebben zij de bewijslast wederom gekregen. Zij moeten aantonen, dat behoud en beheer van het Markermeer beter zijn dan inpoldering. Heimelijk zullen de tegenstanders vermoedelijk niet ontevreden zijn: het bijna ondenkbare is immers geschiedt. Het snelle einde van van Agt II en de kordate start van het no-nonsense kabinet-Lubbers, kortom de sterke verandering in het politiek klimaat, heeft niet tot een vlotte besluitvorming over de Markerruimte kunnen voeren. Inte-

gendeel, drie jaar massage en nog geen besluit is het onverwachte resultaat.

Daar komt bij dat begin 1986 blijkt, dat de publieke opiniecijfers, de inspraakresultaten en de invloed van liberale milieuministers en het gedaalde politiek crediet van de meest betrokken diensten hun vertaling vinden in wijzigingen in verkiezingsprogramma's van de regeringspartijen (CDA en VVD, 1985 en 1986). Dat laatste is van groot belang. Natte reservering voor inpoldering en vooralsnog zo goed mogelijk beheer van het Markermeer wordt nu reëel mogelijk.

De voorstanders van de Markerwaard zijn in de eerste helft van 1986 echter om drie redenen niet van de kaart:

1. in het besluit van het kabinet (mei 1985) wordt niets gezegd over de omvang van de polder.  
In het kader van zowel de werkgelegenheidsrapporten als bij het zoeken naar mogelijkheden voor private financiering zijn echter de afwijkingen van de "Verkenningen Variant" (41.000 ha) al gesignaleerd. Vanuit 'natte reservering voor inpoldering' is een kleine multifunctionele polder met relatief veel rendabele elementen wellicht een haalbare kaart.
2. de tweede kernbeslissing van de zomer '85 -**de instelling van de provincie Flevoland**- en met name het aanvaarde amendement om het Markermeer bij het territorium van deze provincie te voegen, zal een blijvende garantie blijken voor politiek-bestuurlijke polder-lobby (Bours, IJ.B 1985.2/BB. 14.6.1985). Sterker de provincie Flevoland kan via de Wet RO (d.w.z. via streek-, structuur- en bestemmingsplannen) in principe ook na afsluiting van de PKB-procedure de polder blijven agenderen. Zelfs zouden de Flevolandse overheden samen met belanghebbenden en andere ondernemers kunnen trachten het Markerwaard-project zelf - dus puur commercieel - te doen uitvoeren. Hoewel dit zonder enige medewerking van het rijksniveau (i.v.m. neveneffecten) onwaarschijnlijk lijkt, is in elk geval een deel van de besluitvorming en dus van het initiatief verlegd van het nationaal naar het regionaal niveau.
3. het aanvullend RARO-advies (3.4.1986) verwerft, bij de meningspeiling in de Raad, een grote meerderheid onder de 28 aanwezige leden voor spoedige aanleg van de Markerwaard (20 voor; 6 tegen; 2 onthoudingen)

#### **besluit kabinet-Lubbers II**

Sinds 12 9 1986 is echter duidelijk dat de juist genoemde redenen onvoldoende gewichtig zijn gebleken in de politieke afweging van de eventuele aanleg van de Markerwaard door het kabinet-Lubbers II.

In tegenstelling tot het eerste kabinet-Lubbers beslist de regering nu de Markerwaard voorlopig niet aan te leggen. Hoewel het formeel nog steeds om een planologische kernbeslissing gaat, blijkt uit de toelichting van het besluit door de Minister van V&W dat in de afweging ruimtelijke aspecten nauwelijks nog een rol hebben gespeeld. Macro- en financieel-economische aspecten hebben centraal gestaan.

Ofschoon de RARO in grote meerderheid voor aanleg van de polder pleit, is uit de inhoudelijke tegenstellingen ten aanzien van de 'plano-



logische ruilfunctie' als argument voor inpoldering eerder af te leiden dat aan deze functie geen doorslaggevend belang voor de start van het project kan worden ontleend.

Voorstanders van de Markerwaard stellen dat de IJsselmeerpolders een positieve functie hebben (gehad) voor de ruimtelijke ordening van ons land, achten ruimtelijke knelpunten een permanent gegeven en benadrukken de eindigheid van Zuidelijk Flevoland (nog 5 à 10 jaar voorraad). De aanleg van de Markerwaard is urgent om de toekomstige indirecte ruimteclaims (nu vooral natuur, recreatie en productiebos) te kunnen verwerken. Dergelijke uitruil biedt grote kostenbesparingen wegens vermindering van onteigeningsgelden en allerlei schadevergoedingen.

Het andere deel van de RARO wil lijnen uit het verleden niet zonder meer naar de toekomst doortrekken. Ook al niet omdat soms ruilgrond is aangeboden voor planologische missers (denk aan industrieterrein Moerdijk). De betekenis van de IJsselmeerpolders voor grondruil moet vastgesteld worden na beschouwing van het gehele proces van grondtransacties in Nederland. De conclusie is dan dat in de toekomst een geringere vraag naar agrarische grond ten behoeve van het oplossen van knelpunten is te verwachten. Eventuele knelpunten zijn op te lossen doordat er voldoende vervangende grond zal zijn door toenemende noodzaak landbouwgronden uit productie te nemen, door een actief aankoopbeleid (via Bureau Beheer Landbouwgronden) en via een gericht beleid met de uit domeinbezit vrij van pacht komende gronden. Aanleg van de Markerwaard is dan ook niet urgent. De opgevoerde 'besparingen' blijken (ook volgens het Ministerie van Landbouw) geen kostenvermindering te zijn, omdat gerekend wordt met onvergelykbare grootheden en de kosten van de Markerwaard er niet tegenover worden gesteld. Het valt ernstig te betwijfelen of de Markerwaard een noodzakelijk en urgent bestuursinstrument is. Veeleer gaat het om een probleem van organisatie (tussen staat en burgers) en van coördinatie (met name tussen overheidsinstanties). Zo'n probleem moet niet met landaanwinning worden aangepakt.

In dit hoofdstuk is uiteengezet dat er na het eerste RARO-advies (1982) over de Markerruimte patstellingen zijn ontstaan over werkgelegenheid, bodemdaling, waterkwaliteit, overheidsinvesteringen, internationale natuurwaarden en staats- versus private financiering. De 'planologische ruilfunctie' kan via het aanvullend RARO-advies aan dit rijtje worden toegevoegd.

In 12.3.5 is aangegeven dat het LEI de aanleg van de Markerwaard niet gunstig acht voor de agrarische sector. Bovendien worden de problemen in de agrarische sector op Europees niveau (zie 6.4 en 12.3.5) in versneld tempo politiek erkend. Op grond van deze ontwikkeling meent de Nederlandse Minister van Landbouw & Visserij nu dat aanleg van de Markerwaard voor de landbouw niet langer opportuun is.

De onenigheid over het belang van de 'planologische ruilfunctie' tegelijkertijd met het verdwijnen van de polderpromotie vanwege het Ministerie van Landbouw zijn naar mijn mening belangrijke impulsen geweest voor het kabinet-Lubbers II om vanuit planologisch opzicht geen reden meer te zien voor uitvoering op korte termijn van het Markerwaardproject.

In de publieke toelichting op het kabinetsbesluit van 12.9.1986 staat echter centraal dat het niet mogelijk was om de financiering van het project rond te krijgen. De Minister van V&W, N. Smit-Kroes, laat de volgende uitspraak optekenen:

"In tijden dat we fors moeten bezuinigen op onderwijs, gezondheidszorg en welzijn moeten we er dubbel en dwars voor oppassen dat we aan werken beginnen waarvan de financiering onzeker is en waarvan we niet weten welke lasten dat op volgende kabinetten legt." (VK, 13.9.1986)

De beslissing over de Markerwaard wordt dus in het brede kader van het kabinetsbeleid geplaatst. Het besluit betekent "... dat met de aanleg van de Markerwaard zal worden gewacht tot een tijdstip waarop de budgettaire situatie van de rijksoverheid een dergelijk beslag op de overheidsmiddelen toelaat" (Min. van V&W, persbulletin, no 3596, 1986).

Op dit moment, eind september 1986, is de formele omschrijving van de meest recente regeringsbeslissing over de Markerruimte nog niet naar de TK gezonden. Op grond van de toelichting op het besluit en uit de commentaren van de betrokkenen zijn niettemin de volgende opmerkingen te maken:

- de Initiatiefgroep Markerwaard is er niet in geslaagd om een verantwoorde particuliere financiering op te zetten. De rekenmeesters op de departementen blijken tot de conclusie te zijn gekomen dat de voorstellen van de Initiatiefgroep van het Rijk uiteindelijk 1.6 miljard zouden vergen. Het Rijk is niet bereid dit bedrag bij te passen.
- het is onduidelijk of het besluit de PKB-Markerruimte zal afronden of dat de regering conform het besluit van mei 1985 deel d van de procedure eerst naar het parlement zal zenden zodra alsnog de mogelijkheid tot financiering van het project is gevonden.
- de belangengroepen (bijvoorbeeld werkgevers- en werknemersorganisaties, Landbouwschap, Bosschap), die nog in april 1986 in de RARO hebben gepleit voor inpoldering, geven nauwelijks of geen commentaar op het voor hen negatieve regeringsbesluit. Dit bevestigt mijns inziens de stelling dat de Markerwaard geen halszaak is voor de voornaamste politieke basis van het kabinet.
- de polderpromotors in Flevoland daarentegen kondigen aan naar mogelijkheden te blijven zoeken om deze tegenslag te overwinnen.
- de promotors van de ontwikkeling van het Markermeer blijken uiteraard verheugd over het kabinetsbesluit. Toch is men niet tevreden, want de regering kondigt vooralsnog niet aan een beheersplan voor de Markerruimte te willen opstellen

Voor alle betrokkenen betekenen de kabinetsbesluiten van mei 1985 en van september 1986 derhalve feitelijk hetzelfde. Zij moeten de route vervolgen waarop zij nu reeds 15 jaar gaan.

## NAAR DE OMSCHRIJVING VAN DE MACHTSBALANS

### 13.1 INLEIDING

De voorgaande vier hoofdstukken bevatten materiaal waarmee de ontwikkeling van de machtsbalans tussen de betrokkenen in de Markerruimte zo systematisch mogelijk aannemelijk is gemaakt. Bekend zijnde met dit materiaal mag men paragraaf 8.3 nu dus (her)lezen als een samengevatte voorstelling van de onderzoekseenheid, de ontwikkeling van de sociale figuratie betrokken bij de Markerruimtekwestie in de periode 1970-1985.

Op grond van de chronologische, door de fasen van de PKB-procedure gestuurde aanpak zijn in de hoofdstukken 9 tot en met 12 vooral gegevens die, tamelijk direct samenhangen met formele aspecten, benadrukt. In dit hoofdstuk wil ik, door expliciet terug te koppelen op de centrale hypothese enige informele aspecten van het gedrag van de betrokkenen alsmede bepaalde integrale aspecten van het sociaal proces betreffende de Markerruimtekwestie naar voren brengen. Hierdoor zal naar ik hoop het inzicht in de ontwikkeling van de onderzochte sociale figuratie worden verdiept. Het effect hiervan zal zijn dat het tweede element van de probleemstelling, dat van de verklaring van de vorming van het beleid over de Markerruimte, meer uitdrukkelijk dan tot nu toe wordt aangepakt.

Voor goed begrip zij hier opgemerkt, dat de verklaring is gericht op het maken van een theorie noch op het meer verklaren dan er in de beschikbare data aan samenhangen kan worden getoond (Blok, 1977, p. 150-151). Het gaat erom de voorstelling van de onderzoekseenheid, de sociale figuratie in de Markerruimtekwestie, te completeren door de op zich bekende gegevens te hergroeperen volgens oriëntaties in de centrale hypothese, welke betrekking hebben op meer informele en integrale aspecten van het optreden van de betrokkenen op de onderscheiden aggregatie- en integratieniveaus (Tabel 1).

Deze studie veronderstelt een verband tussen de interdependenties van de betrokkenen, de ontwikkeling van de machtsbalans en de uiteindelijke beslissing over de Markerruimte.

De wederzijdse afhankelijkheden tussen de betrokkenen zijn resultante van meerdere variabelen: (1) gebruik van machtsbronnen; (2) gebruik van labels, (3) mobiliteit van betrokkenen (mede afhankelijk van sociale cohesie tussen betrokkenen); (4) toegankelijkheid formele beslissers mede in relatie tot ontwikkeling politieke agenda en daarmee samenhangende beslissingsmaatstaven.

Naarmate meer dynamiek, meer verandering in de juist genoemde variabelen kan worden opgemerkt, is er meer beweging in de machtsverhoudingen tussen de betrokkenen. Naarmate de dynamiek in de machtsverhoudingen sterker is, wordt ook de kans op veranderingen in de te verwachten beslissingsgroter (3.3.1).

In de chronologische beschrijving van de Markerruimtekwestie (hfd 9 t/m 12) zijn vooral de variabelen (1) en (4) aan de orde gekomen.

Van de machtsbronnen zijn vooral oriëntatiemiddelen (b.v. onderzoek en toegang tot onderzoeksmiddelen; waarden en normen in de vorm van voorstellen voor beleidsinhoud) en organisatiemiddelen (fasering procedure; omvang, intensiteit en continuïteit van de participatie; gebruik van communicatie-media) behandeld. In mindere mate kwamen productiemiddelen (discussie over overheidsinvesteringen en financiering) en slechts incidenteel gewelds- of dwangmiddelen (inschakeling rechter om informatie vrij te krijgen) aan de orde.

Labels, etiketten die individuen, groepen en instellingen elkaar vanuit hun eigen waarden en normen opplakken, behoren in de indeling van de machtsbronnen tot de categorie der oriëntatiemiddelen. Met mobiliteit tussen betrokkenen in samenhang met hun onderlinge sociale cohesie wordt bedoeld de mate waarin individuen, persoonlijk dan wel als vertegenwoordiger van een groep of instelling, achtereenvolgens (formele) posities in de onderzochte figuratie bezetten. Wie bezetten de kruispunten in de sociale figuratie van betrokkenen in de Markerruimte? Hebben zij een hechte onderlinge band of vormen zij een gelegenheidscoalitie? Aldus hangt variabele (3) sterk samen met de onderscheiden machtsbron organisatiemiddelen. De variabelen (2) en (3) zijn dus uitwerkingen van bepaalde machtsbronnen. Beschouwing van deze speciale machtsmiddelen, labeling en sociale cohesie, uitgedrukt in de bezetting van formele posities, geeft meer zicht op informele aspecten van het ontwikkelingsproces van de onderzochte sociale figuratie alsook op een meer integraal aspect, namelijk dat van de continuïteit in de beleidsadvisering (13.3). De rol van makelaars in belangen ('power brokers') blijkt hiervoor van bijzonder belang.

De beschrijving van het vraagstuk van de Markerruimte is ingedeeld in overeenstemming met de fasen van de PKB-procedure. Tegelijkertijd is in hoofdstuk 9 neergelegd dat de PKB-procedure zelf een gevolg is van verwerving van een sterkere machtspositie van de ruimtelijke planners in de beleidsvorming op nationaal niveau. Aangezien beheersing van de beleidsvormingsprocedure een belangrijke machtsbron is, staan in beginsel de bestuurlijk-juridische spelregels permanent onder druk van de onderlinge concurrentiestrijd om de beheersing van machtsbronnen tussen betrokkenen.

Het feit dat ik voor deze studie de PKB-procedure als leidraad voor de beschrijving van de Markerruimtekwestie heb kunnen gebruiken, duidt erop, dat in de competitie tussen de betrokkenen om de beheersing van de spelregels de PKB-procedure overeind is gebleven. Hoe is dit in het licht van de ontwikkeling van de machtsverhoudingen te verklaren?

In 13.2 wordt verduidelijkt waarom de betrokkenen zo lange tijd de PKB-procedure als formeel kader accepteren. Deze acceptatie laat tegelijkertijd echter enige paradoxale situaties onverlet. In de beschrijving, met name in de hoofdstukken 9 en 10, is naar voren gekomen dat de ambtelijke diensten de fasen van beleidsvoorbereiding in aanzienlijke mate beheersen. Hebben zij dan bijzonder voordeel van de PKB-procedure? En waarom verliezen ze desondanks tenminste ten dele hun machtsverwicht in het proces? Waarom duren de fasen van de PKB-procedure, waarin de regering het initiatief heeft, zo lang, als de ambtelijke diensten werkelijk het beleidsvormingsproces grotendeels onder controle hebben?

De PKB-procedure is een planningsprocedure op nationaal niveau. Als alle betrokkenen deze procedure als kader voor hun optreden accepteren, waarom is er dan op de afwikkeling van deze procedure in planningstechnisch opzicht zo veel aan te merken? Immers, er worden

geen alternatieven geboden, de toetsing van het project ligt buiten de planningshorizon en er zijn geen duidelijke beslistermijnen. De ingrediënten van dit hoofdstuk in samenhang met de beschrijvende analyse uit de hoofdstukken 9 t/m 12 maken het uiteindelijk mogelijk de machtsbalans tussen de betrokkenen, zoals die met name vanaf 1982 als patstelling zichtbaar is, op een verantwoorde wijze concreet te omschrijven en in te passen in de ontwikkeling van de machtsverhoudingen tussen 1970 en 1985 in de Markerruimtekwestie (13.4). De voltooiing van de casus zal leiden tot uitspraken waarin feiten uit het voorgaande materiaal worden gebundeld. Het abstractie-niveau van de stellingen in dit hoofdstuk komt daarmee hoger te liggen dan in de voorgaande vier capita. Op deze wijze komt een terugkoppeling tot stand naar de meer theoretisch georiënteerde hoofdstukken in deel 1.

## **13.2 DE PROCEDURE EN DE MACHTSBALANS**

### **13.2.1 PKB-procedure ruim tien jaar formeel kader: waarom?**

Een beleid of een project wordt pas heroverwogen wanneer over de voortzetting ervan een conflict is ontstaan, althans discussie is gerezen. Drees jr. onderkende in 1971 de politieke relevantie van de discussie over de Markerwaard en gaf opdracht tot heroverweging van het project.

De VBIJ heeft de afkondiging van de PKB-procedure in 1974 steeds als haar grootste overwinning beschouwd, omdat hiermee de Markerwaard-kwestie uit de waterstaats sfeer werd gehaald en nu een veel bredere afweging mogelijk werd. Niet geheel terecht overigens. De PKB-Markerruimte is eerder onderdeel geweest van de algehele verbetering van de positie van de ruimtelijke planners in de beleidsvorming op nationaal niveau (9.5.5). Feit blijft dat de VBIJ, behoudens een pittige interne discussie in 1980 over actieve participatie in of juist buiten de inspraakprocedure, de PKB-procedure als formeel kader om te beslissen over de Markerruimte heeft gesteund en geen problemen heeft ontmoet van de derde golf van milieubeschermers (7.4 en 7.5). Het is de vraag of dit ook geldt voor andere betrokkenen. Welke functie heeft de PKB-procedure in de ontwikkeling van de machtsbalans vervuld?

Uitgaande van een conflictsituatie wordt via een (PKB-)procedure getracht opnieuw consensus te vormen dan wel een kader voor afweging te scheppen, waarin op gezaghebbende wijze een besluit tot stand kan komen. De afwikkeling van de PKB-procedure over de Markerruimte in de periode 1972-1985 heeft getoond dat consensus onhaalbaar was. Een hechte patstelling bleef bestaan. Het kabinet vond in mei 1985 dat de ontwikkeling van de machtsverhoudingen geen definitieve beslissing mogelijk maakte. Zoals in het vorige hoofdstuk is aangegeven heeft ook het kabinetsbesluit van september 1986 geen definitief karakter. De PKB-procedure heeft dus in ruim 10 jaar evenmin tot een effectieve afweging geleid.

Hoewel de voornaamste functies die aan de PKB-procedure kunnen worden toegekend niet vervuld worden, is dat voor geen van de betrokkenen een reden geweest om te proberen de procedure te veranderen. Geen van hen ziet kennelijk een procedurele aanpassing waarmee het besluitvormingsproces meer beheersbaar en de uitslag ervan meer voorspelbaar wordt (1.3.1).

De PKB-procedure heeft in feite echter andere functies gehad. Zij heeft de betrokkenen een structuur geboden waarop zij hun activiteiten konden oriënteren, zonder veel beperkingen.

Zo heeft de PKB-procedure het kader voor de inrichting van lobby-activiteiten geboden. Vóór het beleidsvoornemen (1974-1980) richtten de betrokkenen zich op het kabinet en de ambtenaren. Tijdens de periode van inspraak en advies (1980-1982) richt men de aandacht ook op de RARO. Ten behoeve van het definitieve besluit probeert men wederom vooral het kabinet alsook het parlement te beïnvloeden (1982-1985).

Daarnaast heeft de PKB-procedure het karakter van een tamelijk open plan- en besluitvormingsproces. De stappen worden in relatief grote openbaarheid gezet. Het proces is tamelijk controleerbaar. Bovendien laat de procedure de betrokkenen vrij om ook andere politieke instrumenten te hanteren. Bijvoorbeeld, als de regering lang op zich laat wachten kan via het parlement getracht worden het regeringsoptreden te versnellen. Tijdens de inspraak- en adviesprocedure kunnen manifestaties, waarin betrokkenen hun achterban demonstreren (bijvoorbeeld diverse visserijdagen in 1979, 1981 en in 1983; Pinksterzeiltocht rond Pampus in 1981), zonder bezwaar worden gehouden en zelfs functioneel zijn in het proces. Met name voor pas geïnstitutionaliseerde, nog weinig gevestigde betrokkenen (bijvoorbeeld VBIJ, SNM en meerdere van hun coalitiepartners in de Overleggroep IJsselmeer) is de PKB-procedure aantrekkelijk. Hun actiemodel (overleg op basis van verzameling van eigen deskundigheid en correct optreden, zo nodig ondersteund door spandoek en demonstratie; zie hfd 7) blijft in de PKB-procedure actueel en functioneel.

Het voordeel van de PKB-procedure voor deze categorie betrokkenen moet echter ook niet overschat worden. De ongelimiteerde fasen van de PKB-procedure geven immers het initiatief bij herhaling aan de regering en haar ambtelijke beleidsvoorbereiders. Zouden deze betrokkenen vaart in de procedure weten te houden, dan kan eerder genoemd actiemodel nauwelijks optimaal gebruikt worden. Te vaak zouden organisatorische capaciteitsproblemen voorkomen bij de veelal op vrijwilligers steunende natuur- en milieuorganisaties. Uiteraard is hier sprake van een wisselwerking. De groeiende oppositie tegen de Markervaard heeft de regering ook aangespoord tot het nemen van meer bedenktijd om haar eventuele besluiten voldoende te kunnen legitimeren. Hierna zal echter blijken dat ook processen binnen de overheidsinstellingen voor vertraging hebben gezorgd.

Het gebrek aan termijnen in de PKB-procedure lijkt hoogstens voor puur gouvèrnementeel ingestelde betrokkenen met een uitgesproken voorkeur (bijvoorbeeld ZZW, RIJP, en bepaalde bestuurders en adviseurs in RvdWst en RARO) minder profijtelijk. Zij hebben dan ook andere machtsbronnen ingezet om regeringsbesluiten te bespoedigen. Zo kwamen de uitspraken van van Agt over zogenaamd bereikte compromissen (okt 1979, zie 10.2) opmerkelijk kort na bezoeken van hem aan Almere en na een helicoptervlucht met de CdK in Noord-Holland over de Markerruimte. Ook de meest betrokken ambtelijke diensten (RIJP, ZZW) hebben bij herhaling gesteld dat er voldoende materiaal op tafel lag om te kunnen beslissen.

In de PKB-procedure (tot nu toe) wordt de voortgang dus niet bepaald door vooraf vastgestelde termijnen per fase. Integendeel, de voortgang van het proces is afhankelijk van de mogelijkheden die door de figuratie van betrokkenen worden gegeven. Slechts de interpretatie van deze mogelijkheden ligt bij de formele beslissers. Deze zullen vaak echter een besluit vermijden zo lang in de betrekkingen tussen de betrokkenen een patstelling heerst. Het komt mij voor dat de

wezenlijke grond voor de acceptatie van de PKB-procedure vooral in deze patstelling is gelegen. Juist de afwezigheid van dwingende termijnen in de PKB-procedure vrijwaart alle betrokkenen immers van ongewenste procedurele doorbraken, die steeds het risico in zich hebben dat men als verliezer uit de geforceerde stelling tevoorschijn komt. Hierbij zij wel aangetekend dat de regeringsbesluiten van 1985 en 1986 (tussensignalen aan de TK zonder opschorting PKB-procedure) mogelijk de consensus over de te volgen procedure in gevaar brengen. Het gebrek aan duidelijkheid over de wijze van afronding van de PKB-Markerwaard in de twee recentste regeringsbesluiten reflecteert m.i. overigens niet louter de machtsverhoudingen in dit geval, maar met name ook de afname van het politieke gewicht van de ruimtelijke planning in het kabinetsbeleid.

### **13.2.2 Ambtelijke diensten; verlies machtsoverwicht ondanks beheersing beleidsvoorbereiding**

De plaats van de meer betrokken ambtelijke beleidsvoorbereiders (met name die van het Ministerie van V&W) lijkt paradoxaal.

Enerzijds wordt hen een bijna onafhankelijke positie toegedicht (ZZW in 1970) en toont de beschrijving van de plaats van het onderzoek en de beheersing van de onderzoeksmiddelen de krachtige machtspositie van de RIJP. Anderzijds verspelen juist deze diensten in de periode 1970-1985 hun aanvankelijke dominantie in de figuratie van betrokkenen. Wordt ZZW eerst in de periode 1972-1976 geleidelijk overvleugeld door de RIJP inzake het ruimtelijk facet, in de jaren 1976-1980 verliest ZZW vrijwel elke greep op de waterhuishoudkundige werken in het gebied. Wat in 1976 nog minimaal noodzakelijk zou zijn, wordt vanaf 1980 afhankelijk gesteld van een besluit dat er vijf jaar daarna nog niet is.

Ook de positie van de RIJP ontwikkelt zich niet florissant. Weliswaar zegt de RIJP-directeur in 1981 nog in een interview (HP, 8.8.1981, p. 10) dat hij en zijn medewerkers 'doeners, geen praters' zijn, met referte aan de uitspraak van RIJP-medewerker Constandse (zie 10.3) moet de dienst zich toch steeds meer legitimeren. Dus steeds meer praten en steeds minder doen. Landdrost Lammers gaat in hetzelfde HP-artikel nog een stap verder.

"Ze hebben fantastisch werk gedaan. Daar wil ik echt geen afbreuk aan doen. Maar het lot van de Rijksdienst is bezegeld. Ze strubbelen nog wel tegen, uiteraard, maar ze zullen er echt aan moeten geloven. Het is tragisch, maar hun spel is uitgespeeld."

De Landdrost doelt hier op de dan aanstaande wijzigingen van de bestuurlijke organisatie in Flevoland zowel als op de Markerwaard-kwestie. Beide verzwakken de positie van de RIJP.

Zie ik het goed dan kan de veranderende positie van de RIJP echter eerder verklaard worden door een proces van afbrokkelende geloofwaardigheid.

Dit proces heeft twee fasen:

1. van 1975 t/m 1980 vermindering van geloofwaardigheid door strategische keuze voor doelendiversificatie in de planvorming;
2. vanaf 1980 vermindering van geloofwaardigheid door tactische stappen bij het opwerpen van verdediging tegen kwesties die

Ter toelichting het volgende.

In 8.2 en 9.5 is aangegeven dat de ambtelijke diensten hun positieve machtssaldo trachtten te handhaven door mee te buigen met de maatschappelijke trend, die een meer openbare en meer open besluitvorming eiste. Vooral in het RIJP-rapport 'Verkenningen Markerwaard' (1975) worden de eisen tot meer publieke legitimatie vertaald in breder opgezet onderzoek en in beeldvorming, waarbij de Markerwaard voor haast elk denkbaar maatschappelijk doel mogelijkheden biedt.

Vermoedelijk hebben twee motieven, een planningstechnisch en een politiek, de basis gevormd voor deze aanpak. Planvorming was in die tijd georiënteerd op vergroting van de flexibiliteit middels procesplanning. De vier regionale scenario's met daaraan vastgehaakte mogelijke kaartbeelden (helaas eindtoestanden suggererend) moesten de aanwezigheid van deze planningoriëntatie uitdrukken. Politiek leek de grote variëteit aan ruimtelijke mogelijkheden de steun van veel belangengroepen voor het project te kunnen verzekeren.

Het zou overigens interessant zijn te onderzoeken of de eerder opgemerkte toename in doelendiversiteit samenhangt met interne bestuursprocessen. De volgende gedachtengang zou dan op plausibiliteit kunnen worden getoetst. Door de ontwikkeling in de inrichting van nieuw land, van landbouw naar stede- en natuurbouw, zijn vele disciplines in de RIJP verzameld. Multi-disciplinariteit vermindert vaak de kracht van de hiërarchie in de organisatie. Om eenieder kansen te bieden worden voorstellen voor inrichting in vele varianten gemaakt. In de praktijk heeft deze aanpak averechts gewerkt. Het strategisch vermogen van de dienst is er door aangetast. Dat wil zeggen, de RIJP kan hierdoor zijn richtsbronnen (o.a. plannend vermogen, beheersing van onderzoeksmethoden, ...) minder effectief voor haar eigen doelen inzetten (Burie, 1982, p. 139). Zo kan de wens tot oprechte dienstbaarheid aan de samenleving plus optimalisering van eigen werkgelegenheid (altruïsme en eigen belang dus) leiden tot doelendiversificatie, met als gevolg afname van de hiërarchie, toenemend conservatisme (geen nieuwe dingen meer aankaarten) en uiteindelijk afnemende controle, coördinatie en geloofwaardigheid<sup>29</sup>.

Door de doelendiversificatie ontstaat wel meer flexibiliteit, maar:

- belangengroepen die in beginsel aan de kant van de RIJP staan weten door de flexibiliteit niet goed meer wat hun uiteindelijk voordeel zal zijn (intensiteit van steun gaat fluctueren - landbouw - en meer marginaal bevoordeelden - recreatie - kiezen eerder voor wat men heeft);
- de kans dat de dienst eenduidig kan optreden neemt af. Dit geldt zowel naar buiten toe (naar belangengroepen en politici) als intern binnen de Rijkswaterstaat en zelfs binnen de eigen dienst.

---

<sup>29</sup> Bestuurskundigen zullen in dit proces vier 'wetten', die Downs (Inside Bureaucracy, Boston, 1967, m.n. p. 262) met betrekking tot de ontwikkeling van bureaucratische organisaties formuleerde, herkennen.



De RIJP lijkt in deze periode het aspect van symmetrie bij machtsvorming te vergeten (Galbraith, 1983/84, p. 84). De manier waarop een organisatie haar invloed tracht te vergroten heeft effect op de vorm waarin dit wordt weerstaan. Wanneer door doelendiversificatie de zekerheid waarmee belangen worden behartigd afneemt, vermindert anderzijds de steun aan de belangenbehartiger.

De RIJP is vanuit zijn taak gespecialiseerd op de planologische en cultuur-technische aspecten van voorbereiding en uitvoering van de inrichting van polders. Vanzelfsprekend komen daarbij sociaal- en bedrijfseconomische en financiële zaken aan bod. In de periode 1980-1985 echter wordt de RIJP geconfronteerd met een economisch en financieel politiek klimaat, met een maatschappelijke context, die een veel grotere reikwijdte vergt voor de legitimatie van nieuwe polderprojecten dan tot dan toe nodig was.

De RIJP wordt gedwongen zijn Markerwaardproject te verdedigen in een context welke niet zijn specialiteit is: afweging van overheidsinvesteringen en overheidsfinanciën, werkgelegenheid, geo-hydrologie en waterkwaliteit.

Over al deze onderwerpen wordt gerapporteerd. Soms produceert de RIJP eigen onderzoek, soms is hij secretaris van ambtelijke werkgroepen (eventueel met inbreng van externe deskundigen), dan weer is hij actief in door andere departementen opgezette werkverbanden. Wetend dat er intra- en interdepartementaal, alsook via de publieke opinie over de resultaten van zijn inbreng onderhandeld zal moeten worden, worden vele tactische zetten toegepast. Majorering, verhulning, achterhouden van informatie (die soms na beroep toch publiek moet worden gemaakt), onjuist concluderen en zelfs bluff (zie hfd 10 en 12).

Deze wijze van opereren heeft de tanende geloofwaardigheid verder ondermijnd.

De verminderde credietwaardigheid van de RIJP-inbreng heeft de besluitvorming over de Markerwaard beïnvloed. Dat is belangrijk om vast te stellen. Want dezelfde organisatie heeft samen met andere instanties in de IJsselmeerpolders met inzet van tal van oriëntatie- en organisatiemiddelen getracht haar imago hoog te houden.

Er is een groot informatie- en bezoekerscentrum tot stand gekomen (Nieuw Land te Lelystad). Met name in 1982 werden diverse jubilea gevierd, waaronder uiteraard '50 jaar Afsluitdijk'. Een internationaal congres 'Polders of the World' (1982) werd met veel publiciteit omgeven. Lely kreeg nogmaals een standbeeld, nu in Lelystad. Men heeft zekere invloed gehad in de oprichting van actiegroepen als 'Markerwaard BV' en de 'Vereniging Vrienden van de Markerwaard'. Zonder inzet van RIJP-medewerkers zou het tijdschrift Zuiderzeeland - een Flevoland-promotie blad - nauwelijks kunnen functioneren.

Tegenover het positieverlies staan derhalve tal van daden. De effectiviteit van deze oriëntatiemiddelen is echter in de Markerwaard-kwestie hoogstens indirect positief. Ze kunnen zelfs averechts werken. Wanneer bijvoorbeeld de verantwoordelijke minister de polderdiensten opdracht geeft polderlobbyisten onverwijld van dienst te zijn (Cultuurrijp, 1985, oktober), komt snel het bezwaar op dat, op kosten van de belastingbetaler, een specifieke propaganda in gang wordt gezet (VBIJ-jaarvergadering; forum met TK-leden, Marken, nov. 1985). Dit kan opnieuw de geloofwaardigheid aantasten.

Inboeting aan geloofwaardigheid hoeft natuurlijk niet geheel aan de betrokken dienst verweten te worden. Feit is, dat de diensten hun greep op het proces van beslissen over verdere inpoldering gaandeweg zijn kwijtgeraakt. Daardoor is de context, waarin zij hun taak moeten vervullen, veel complexer geworden. In de figuratie van betrokkenen hebben zij minder gezag dan in eerdere decennia van de Zuiderzeewerken. Zij zijn meer afhankelijk geworden en moeten veel meer dan vroeger tasten naar de kansen, die hun in de totale figuratie van betrokkenen worden geboden. Hun rol is veel minder die van de informele beslisser, maar meer die van één van de kritisch bekeken partijen geworden.

Mogelijk hebben de diensten, de RIJP in het bijzonder deze positie eerst laat doorzien c.q. te laat willen accepteren. Immers, een kritisch bekeken partij zou tactisch handiger moeten opereren dan soms werd gedaan.

### 13.2.3 Regering aan bod, vaart uit proces?

De fasen van de PKB-Markerwaard, waarin de regering het initiatief heeft, duren opmerkelijk lang. Zes jaar om een beleidsvoornemen te prepareren en drie jaar om een voorlopig definitief standpunt te vormen zijn termijnen welke weinig maatschappelijke groeperingen zich kunnen permitteren. Opnieuw een paradoxale situatie, zo lijkt het.

Waarom duurt het zo lang, terwijl de ambtelijke en politieke beleidsvoorbereiders over relatief veel machtsbronnen beschikken?

Het antwoord op deze vraag moet vooral in de omgangsvormen tussen ambtelijke beleidsvoorbereiders als vertegenwoordigers van instanties van een pluriforme overheid worden gezocht. Hoewel door mij hieromtrent geen diepgaand bestuurssociologisch onderzoek is verricht, is het niettemin mogelijk, na vergelijking van gepubliceerde en verworven stukken, gesprekken en participerende observatie, enige opmerkingen te maken over de inter- en intradepartementale beleidsvorming.

Intradepartementaal, binnen V&W, ondervinden ZZW en RIJP concurrentie in de sector 'natte' waterstaat van bijvoorbeeld de Deltawerken. Als deel van de 'natte' waterstaat moeten zij bovendien meeconcurreren tegen de 'droge' waterstaat (m.n. wegenbouw; van Duin, 1984; hfd 2).

Interdepartementaal zijn de meest direct betrokken diensten wederzijds afhankelijk van onderzoeksinstanties (b.v. RIN, RIZA, RVO) en van beleidsadviseurs, als bijvoorbeeld RPD en Financiën.

Bij de aankondiging van de PKB-Markerwaard in 1974 bleef het voortouw in de beleidsvoorbereiding bij V&W, in het bijzonder bij ZZW en RIJP. Daarmee leek de waterstaat de opkomst van de ruimtelijke planning structureel te hebben gepareerd. Dientengevolge bleven hierdoor beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering in één hand, hetgeen vaak aanleiding geeft tot opmerkingen over partijdigheid en daarmee samenhangend verminderd gezag. In feite moeten de meest direct betrokken diensten tegelijk partij en scheidsrechter zijn, inhoud geven aan wat Tjeenk Willink (1980) de 'dubbele regeerrol' noemde.

In de hoofdstukken 10 t/m 12 is aangegeven met welke technieken deze rol is vervuld; beheersing van informatiestromen, bewaking van onderzoeksmogelijkheden en -resultaten en onderhandeling zijn hiervoor de veelvuldig gebruikte technieken.

Het patroon van de interacties tussen de intra- en interdepartementale ambtelijke betrokkenen is vaak globaal als volgt:

- ongelijke posities voor de onderhandelaars zijn veelal uitgangspunt. Op grond van het formeel gekregen voortouw organiseren ZZW/RIJP het overleg;
- vaak kan dit vanuit een monopolie c.q. bijna volledige beheersing van de beschikbare informatie. Andere partijen hebben nauwelijks de mogelijkheid om op eigen onderzoek gebaseerde stellingen in te brengen. Hebben zij die mogelijkheid wel, dan kunnen ZZW/RIJP veelal eigen onderzoek ertegenover stellen (vgl 10.4);
- kritiek wordt op ten minste twee manieren gepareerd:
  - als secretaris van het overleg neemt men aanmerkingen zelden over, maar noteert men deze naast het eigen standpunt (b.v. behandeling geohydrologische aspecten en waterkwaliteit in ambtelijke voorbereidingscommissies van advies RvdWst, 1984);
  - als partij levert men wat wisselgeld in; de tekst van een rapport wordt ietwat gewijzigd, niet om opgemerkte 'fouten' eruit te halen maar om 'misverstanden' te voorkomen (b.v. behandeling Sollie, 1985 in CNM-RARO, 1985-1986);

Met beide methoden houdt men de schijn van het gelijk aan zijn kant.

- het onderhandelingsresultaat, bereikt volgens dit proces, wordt echter zelden gedragen en door de partijen in latere advies- en beslisrondes verdedigd. Er is een tekst, maar deze bevat vaak nog zoveel voors en tegens dat minderheden er voldoende materiaal in kunnen vinden om te trachten alsnog hun relatieve achterstand goed te maken.

In de adviesorganen (RvdWst, RARO), de ontmoetingsplaatsen van de 4e en de 5e macht, treedt vaak hetzelfde interactiepatroon op. Voor de onderwerpen 'geohydrologie/bodemdaling' en 'waterkwaliteit' in de RvdWst en 'werkgelegenheid' in de publieke debating is dit in hoofdstuk 12 toegelicht.

Het effect van toepassing van de genoemde gedragswijzen in interactie met concurrerende beleidsvoorbereiders of met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties is dat óf de oppositie wordt ingedamd óf dat zij blijft voortbestaan. Echter, in alle gevallen kost het pogen de obstructie te pareren veel tijd. Het onderhandelen over voorspellingen inzake natuurwaarden (RIJP-RIN; RIJP-RPD; zie 10.4) is een goed voorbeeld van indamming van oppositie via een langdurig ambtelijk proces. Een succesvolle operatie was ook het officieel wegmasseren van de oppositie tegen inpoldering op grond van verwachte schade door bodemdaling en problemen van waterkwaliteit. Dit geschiedde met inschakeling van de RvdWst. Deze wordt verzocht de gegevens betreffende geohydrologische effecten van inpoldering, alsmede de implicaties voor de waterkwaliteit nogmaals te bezien. De RvdWst stelt hiervoor een commissie in (Cie-v. Dam), welke wordt bijgestaan door

een ambtelijke werkgroep onder leiding van de Directeur ZZW. Maar hoe onafhankelijk kan het advies van de Raad zijn als de commissievoorzitter reeks driemaal officieel in de procedure publiekelijk optrad pro-inpoldering en ZZW de ter goedkeuring voorgelegde rapporten heeft vervaardigd?

Minder succesvol is door RWS en de RIJP geopereerd naar de RPD toe (voorbereiding macro-ruimtelijke visie t.b.v. een definitieve regeringsbeslissing), en naar Financiën toe ontbrak succes volledig.

Door de relaties binnen en tussen relevante overheidsorganen te bezien, is in aanmerkelijke mate te verklaren waarom de ongelimiteerde fasen van beleidsvoorbereiding in de PKB-procedure gemakkelijk uitdijen. De beheersing van relatief veel machtsmiddelen blijkt voor de meest betrokken ambtelijke instanties niet voldoende om het proces van beleidsvoorbereiding ook in concurrentie met andere ambtelijke instanties vlot te laten verlopen. Naar buiten toe lijkt het dan, dat de regering haar initiatiefrijke positie slecht weet te benutten.

Daarmee is natuurlijk niet gezegd dat de regering, door termijnen te stellen op basis van uitdrukkelijke wilsuitingen (zoals b.v. bij de opdracht tot de 3 DG-nota jan. 1980), geen stimulansen aan het proces zou kunnen geven.

#### **13.2.4 PKB-Markerruimte: ongeplande planning?**

Hiervoor is betoogd dat de acceptatie van de PKB-procedure haar grondslag heeft in het feit dat zij (althans tot de invoering van de nieuwe WRO, 1986) procedureel niet eist dat op een bepaald moment knopen worden doorgehakt, hetgeen voor betrokkenen in een patstelling immers altijd het risico inhoudt omwille van de voortgang van het proces tot verliezer te worden bestempeld. Geen der betrokkenen ambieert dit en dus blijft men de procedure trouw ook al draagt zij amper bij aan consensusvorming en al helemaal niet aan gezaghebbende belangenafweging.

Nu is de PKB-procedure ingesteld (1972; zie 9.2) om de ruimtelijke beleidsvoorbereiding op nationaal niveau te verbeteren. Het is dan ook gerechtvaardigd om de afwikkeling van de PKB-Markerruimte in dit kader te evalueren. De PKB-procedure beoogt de verticale en horizontale bestuurscoördinatie te verbeteren, de bevolking meer invloed te geven op beleidsvorming alsook het parlement meer expliciet in het overleg over het ruimtelijke beleid te betrekken, ja zelfs (sinds 1986) aan de volksvertegenwoordiging goedkeuringsbevoegdheid te geven ten aanzien van planologische kernbeslissingen. Het parlement heeft die nieuwe bevoegdheid nog niet kunnen uitoefenen. Aan de overige drie doelen van de PKB-procedure hebben we in het voorgaande aandacht besteed. Op grond daarvan heb ik niet de indruk dat de PKB-Markerruimte een toonbeeld is voor wat de instellers van de PKB in 1972 hoopten te bereiken. De PKB-procedure is in dit geval geen waarborg gebleken voor rationeel, doelmatig en planmatig handelen.

Daarnaast kan echter de afwikkeling van de PKB-Markerruimte nog worden belicht vanuit een planningsmethodologische optiek. Dus deze bepaalde PKB-procedure opgevat als bestuursinstrument van de over-

heid om tot gezagshebbende besluitvorming over de toekomst van een bepaalde regio te komen. In dit verband zou men bijvoorbeeld doelstellingen, onzekerheden, flexibiliteit, alternatieven, evaluatie, integratie en uitvoering van de PKB-Markerruimte aan de orde kunnen stellen (Dekker/Ganzevles, 1985, p. 316-318). Ik wil mij beperken tot een paar korte opmerkingen over alternatieven en over onzekerheden.

#### **alternatieven en de PKB-Markerruimte**

In de periode 1970-1985 is de functie van alternatieven in planningsprocessen op nationaal niveau veranderd. In het begin van de jaren zeventig zijn alternatieven vooral hulpmiddelen om, in het kader van systematische en rationeel-omvattende planningsmethodieken, tot het 'beste' plan te komen. De varianten uit de Nota 276 (1972) en zeker ook de kaartbeelden uit de Nota 'Verkenningen Markerwaard' (1975) zijn in dit perspectief gemaakt.

Vanaf medio jaren zeventig wordt in de planningtheorie echter de interorganisationale dimensie (Friend, Power, Yewlett, 1974) onderkend. Op basis hiervan doet de onderhandelingsplanologie haar intrede. Alternatieven hebben hierin de functie van verkenning en niet langer die van bouwsteen op weg naar de beste oplossing. Ingebracht in het maatschappelijk krachtenveld dienen zij om een onderhandelingspositie op te bouwen, eventueel om ongewenste besluiten tegen te houden. Het laatste gold zeker reeds voor het plan Waterlely (1974). Vanwege de abstractie bleek hier echter geen onderhandelingspositie mee te scheppen; althans, de VBIJ heeft er slechts als inspreker mee kunnen werken, niet als onderhandelaar. Na de lege Markerwaard in het advies van de RvdWst (1976) en het beleidsvoornemen (1980) zijn in de inspraak- en adviesprocedure weer alternatieven opgeëist: alternatieven als bouwstenen ter verkenning van beide door de regering reëel geachte ontwikkelingsmogelijkheden in de Markerruimte. Alleen de RIJP heeft in dit stadium enigerlei visuele verkenning van de ontwikkeling van de Markerruimte (Denkbeeld, 1982; Markerwaard, 5 en 10 jaar droog, 1982) gepleegd. ZZW-RIJP hebben bovendien nog een rapport over de Markermeer-optie gemaakt. De diensten hebben hiermee hun machtspositie echter nauwelijks kunnen versterken. Geldgebrek heeft de deelnemers aan de Overleggroep IJsselmeer verhinderd met een eigen alternatief te komen, hoewel zij begrepen dat het voor hun onderhandelingspositie steeds meer gewenst was zelf met inrichtingsplannen voor het Markermeer te komen.

In de periode 1982-1985 zijn er weliswaar varianten opgesteld ter voorbereiding van de definitieve regeringsbeslissing, maar deze zijn vooralsnog niet verder gekomen dan het stadium van ambtelijke beleidsvoorbereiding. Een stadium dat de op nationaal niveau opgestelde alternatieven overigens zelden overstijgen (Dekker/Ganzevles, 1985). Al met al wordt in de PKB-Markerruimte nauwelijks concreet aangesloten, met name niet na 1980, op de planningsmethodologische ontwikkeling wat betreft het element alternatieven. De planning lijkt hier enigszins ongepland.

#### **planningsproject buiten planningshorizon**

In de theorie en de praktijk van de ruimtelijke planning gedurende de laatste 15 jaar staat handelen, na reductie van onzekerheden, centraal (Friend en Jessop, 1969; Goudappel, 1973; Allen Hickling, 1974; Ganzevles cs, 1975; Goverde, 1976; Hartman/Hickling/Meester, 1976; Faludi en Hamnett, 1978; Mastop, 1984).

In het beleidsvoornemen wordt op nationaal niveau voor de macro-ruimtelijke ontwikkeling een planningshorizon gehanteerd tot 1990 à 1995. De Regering stelt bovendien, dat na de definitieve beslissing de Markerwaard niet eerder dan na 7 à 8 jaar kan worden drooggemalen. Ongeveer na 13 à 15 jaar kunnen de eerste delen van de polder gereed zijn voor toekomstig gebruik. In elk geval dus ná 1995.

Voorstanders van de Markerwaard in het RARO-advies rekenen dat er ongeveer 20 jaar voorafgaat aan het toekomstig gebruik. Voor de periode over de planningshorizon heen kunnen geen uitspraken worden gedaan over dan gewenste bestemmingen. Vandaar dat de regering alleen de contouren van de door haar gewenste polder toont. Ook het 'Markerwaard-scenario' (in het RARO-advies) komt niet verder, al wordt wel gesteld dat het 'Denkbeeld voor een structuur van het IJsselmeergebied' (RIJP, 1982) basis hiervoor is geweest.

Aangezien juist planning onzekerheden in de toekomst onderzoekt en zoveel mogelijk reduceert, zou mogen worden verwacht dat systematisch zou zijn verkend hoe de kloof tussen planningshorizon en planingsproject te overbruggen.

Om toch tot zinvolle ex-ante evaluatie van het project te komen zijn ten minste drie wegen beschikbaar:

1. de planningshorizon wordt verder in de toekomst gelegd (b.v. 20 à 30 jaar): een structuurschets voor het IJsselmeergebied met varianten voor inrichting van de Markerruimte zou bijvoorbeeld hierbij van dienst kunnen zijn;
2. gefaseerde uitvoering van het project: het eerste deel van dit polderproject wordt van een zodanige omvang dat het binnen de planningshorizon kan worden uitgevoerd en dus op merites, die nu gelden, kan worden beoordeeld;
3. de technische condities om het project in zijn geheel binnen de bestaande planningshorizon te realiseren worden onderzocht, en zo mogelijk daarop afgestemd, verbeterd.

De derde weg zal niet eenvoudig zijn, omdat nu bekend is dat juist snelle realisatie de kans op schade op het oude land als gevolg van geohydrologische effecten vergroot.

Aangezien de RIJP-afdeling voor grond- en ontginningswerk het eerst zonder werk komt, zou het getuigen van ambtelijke rationaliteit om de realiseringstermijn inderdaad binnen de tot nu toe gehanteerde planningshorizon te brengen. Een dergelijke aanpak zou ook de urgentie van het project benadrukken. In elk geval sterker dan dat 'de grote waarde van de Markerwaard' wordt gezocht 'in het creëren van reserveruimte', 'die belangwekkende mogelijkheden biedt' (RARO-advies, 1982, p. 30).

Geen van de geschetste mogelijkheden is echter onderzocht. Het planingsprobleem wordt afgemaakt met aansporingen als 'bereid zijn om risico's te nemen' en 'ondernemend zijn'. Opmerkelijk, want enige bestuurders in de CNM-RARO verkondigden dat een polder, voorgesteld als een 'carte blanche', politiek onverkoopbaar zou zijn (CNM, jan. 1982). Dat betekent niet dat wederom eindtoestandsplannen met op stedenbouwkundige stereotypen gebaseerde inrichtingsvoorstellen moeten worden gepresenteerd. Echter een planningsproject goedkeuren waarvan de merites buiten de planningshorizon liggen, zou het bevat-

tingsvermogen en de welwillendheid van zelfs de meest in de procesplanning geschoolde parlementariër wel eens kunnen overstijgen. Nu is er van systematisch zoeken naar reductie van onzekerheden in elk geval geen sprake. De planning lijkt andermaal ongepland.

### **interpretatie**

Belicht vanuit de ontwikkeling van de figuratie van betrokkenen is deze gang van zaken niettemin een signaal van macht aan de zijde van de polder-promoters. Zij mikken immers zonder concrete invulling - dus met zo groot mogelijke politiek-bestuurlijke flexibiliteit in de toekomst - op een voor hen positief besluit.

Anderzijds merken de tegenstanders van het project honend op, dat de voorstanders niet eens zouden weten wat zij met de door hen begeerde grond zouden moeten doen. Toch hebben zij de voorstanders kunnen dwingen concreet te worden noch kunnen bewerkstelligen dat het project binnen de bestaande planningshorizon zou worden afgewogen.

Aldus blijkt er een punt van consensus tussen de betrokkenen te bestaan. Plaatsing van de Markerwaard buiten de planningshorizon vrijwaart allen van concrete controleerbare argumentatie. Dit biedt eenieder de gelegenheid op zijn standpunt te kunnen blijven staan, zonder de contacten (bijvoorbeeld aan de RARO-onderhandelingstafel) te hoeven verbreken (hetgeen informatieverlies kan betekenen) en zonder tot openlijke, harde, op publiciteit gerichte conflicten te hoeven overgaan.

Zo bezien is de planningshorizon niet een onoverkomelijke technische randvoorwaarde, maar eerder een wederzijds aanvaarde regulator in de machtsverhoudingen.

### **conclusie**

De betrokkenen in de Markerruimte-casus zijn diepgaand geïnvolveerd in een ruimtelijk planningsproces. Hun afzonderlijk optreden is vaak gebaseerd op rationeel en planmatig denken en handelen. Hun gezamenlijke optreden vertoont echter kenmerken die niet meer rationeel, doelmatig en planmatig zijn. Het al dan niet opstellen van en werken met alternatieven, alsook het accepteren van een planningshorizon die ex-ante evaluatie van het voorgestelde project onmogelijk maakt, zijn, planningsmethodologisch beschouwd, onverantwoord. In de ontwikkeling van de machtsverhoudingen zijn deze verschijnselen echter wel verklaarbaar. Het bestuursinstrument planning blijkt geen autonoom gegeven. Deze vorm van beheersing (Kreukels, 1980, p. 22) wordt benut in de mate, welke in de wederzijdse afhankelijkheden tussen de betrokkenen in een bepaalde ruimtelijke probleemsituatie mogelijk blijkt. Vandaar dat sociale processen, zelfs die geacht worden planmatig te zijn gestructureerd, veelal ongestuurd en ongepland lijken te verlopen (Elias, 1971, hfd VI).

## **13.3 SOCIALE COHESIE ONDER BETROKKENEN**

Om standpunten in beleidsprocessen staande te kunnen houden is steun nodig. De beheersing van een loyale achterban is daartoe een belangrijke machtsbron. Loyaliteit is onder meer te bewerkstelligen met behulp van een gemeenschappelijke ideologie, een gelijkgerichte kijk op de samenleving. Het maatschappijbeeld van betrokkenen is

vaak verhuuld aanwezig in de doelen, die individuen, instellingen en groepen nastreven. Vaak onverhuuld komt de aangehangen ideologie naar voren in de wijze waarop men zijn tegenstanders betitelt. Met 'labels' worden 'wij' en 'zij' gescheiden.

Om een indruk te krijgen van de ideologische achtergrond van de hoofdstromingen in de Markerruimtekwestie, maak ik gebruik van een schets van de maatschappijbeelden die ten grondslag liggen aan het Markerwaard- en Markermeerscenario in het RARO-advies (13.3.1). Hierdoor ontstaat een tamelijk actuele aanvulling op de historisch verantwoorde banden tussen voorstanders van de Markerwaard (zie hfd 6: ingenieurs, polderwerkers en boeren) en de tegenstanders van dit project (zie hfd 7: natuurbeschermers en milieuverdedigers).

Labels zijn belangrijk om de samenhang binnen groepen van betrokkenen te bewaren. Consistentie en continuïteit van het optreden van betrokkenen worden erdoor bevorderd.

Voor de representanten van (groepen van) betrokkenen is handhaving van een loyale achterban in het bijzonder van belang voor continuering van hun positie. Omgekeerd maakt de bezetting van bepaalde posities het voor hen mogelijk om de belangen die zij vertegenwoordigen te behartigen en daarvoor steun te verwerven vanwege hun achterban. In de mogelijkheden om via het makelen tussen belangen de sociale cohesie in de eigen achterban te bevorderen schuilt mijns inziens een belangrijke verklaringsgrond voor de continuïteit in de machtsverhoudingen, tenminste ten aanzien van het vraagstuk van de Markerruimte. In 13.3.2 ga ik op zoek naar de belangen-makelaars en hun betekenis voor de machtsbalans.

### **13.3.1 'Labeling' in het RARO-advies: betekenis voor machtsbalans**

Terwijl de inspraaktermijn - inclusief verlenging - 8 maanden duurde, was voor het advieswerk van de RARO 18 maanden nodig (sept. 1980 - april 1982). Er zijn organisatorische redenen te vinden voor de betrekkelijk lange duur van het advieswerk van de RARO.

Het werktempo van de '5e macht' wordt ten dele beïnvloed door onderhandelingen binnen de '4e macht'. Wanneer in de '4e macht' gediscussieerd wordt over al dan niet openbaar maken van bepaalde stukken (b.v. 3 DG-nota, Werkhypothese Structuurplan IJsselmeergebied, ...), komt deze informatie natuurlijk evenmin snel op tafel in de ontmoetingsplaatsen van de '4e' en '5e macht', zoals de RARO. Van meer belang voor het werktempo in de RARO was de combinatie van consensus over de procedure en gebrek aan consensus over de inhoud van het te nemen besluit. Ter toelichting twee punten.

Ten eerste stelden SNM en VBIJ hun deelname afhankelijk van een debat over de vraag of het beleidsvoornemen beleidsanalytisch voldoende was toegerust om een advies mogelijk te maken. Toen zij geen meerderheid troffen voor hun stelling dat het regeringsvoorstel niet adviesrijp was, trokken zij daaruit niet de consequentie het advieswerk voor gezien te houden. Mede omdat in de RARO mogelijk slechts een klein deel pal zou staan tegen het inpolderingsproject, zou opstappen uit de CNM-RARO een welkom cadeau aan de voorstanders van het plan hebben betekend. Gedurende de hele adviesperiode bleef dit strijdpunt echter wel van invloed op de beraadslagingen in de commissie.

Ten tweede, hoewel er geen inhoudelijke overeenstemming mogelijk was, konden de vertegenwoordigers van de uiteenlopende meningen



aan de onderhandelingstafel blijven tot de vaststelling van het advies (28.4.1982), omdat allen via 'algemene beschouwingen' en daarop aansluitende scenario's hun standpunt in het advies verwoord konden zien. Dit compromis was overigens niet geheel te danken aan de onderhandelingspartners. Het onderhandelingsresultaat werd mede afgedwongen door de ruimte, die het regeringsvoornemen hiertoe bood (beleidsvoornemen, p. 28), en door de insprekers, die een Markerwaard- tegen een Markermeerontwikkeling wensten te kunnen afwegen. Door dit compromis van algemene beschouwingen en scenario's wordt niet alleen het werktempo van de RARO begrijpelijker, maar kan men vooral kennis verwerven van de waarden waarop voor- en tegenstanders hun respectievelijke standpunten bouwen, van het maatschappijbeeld dat hen verbindt dan wel juist gescheiden houdt. In deze context verbaast het niet dat de ervaren RARO-rapporteurs eufemistisch opmerken, dat de voorbereiding van "... het voorliggende advies ... beslist uniek genoemd kan worden " (deel c, p. 9).

Uit de 'algemene beschouwingen' (RARO-advies, par 8) en de 'scenario's' (idem, par 15, 16) zijn labels af te leiden, welke voor- en tegenstanders van het project via de beschrijving van de grondslagen van hun keuze opgeplakt krijgen. Deze 'labeling' verheldert in zekere mate de uiteenlopende opvattingen in de onderhandelingsdebatten; bovendien kan, door de beoordeling van deze etiketten vanuit enige planologische stromingen, de verwarring in de discussie worden getoond. Beide elementen bemoeilijken naar mijn overtuiging een vlotte advisering en bevorderen het ontstaan van patstellingen.

Om welke karakteristieken gaat het in de onderhavige beschrijvingen? Degenen die het beleidsvoornemen steunen:

- zijn optimistisch over de toekomst;
- leveren een bijdrage tot de harmonische ontwikkeling van ons land als geheel;
- streven naar verhoging van ons welvaartspeil;
- strijden (in de Nederlandse traditie) tegen het water;
- bouwen aan de toekomst;
- zijn ervaren door kennis opgedaan in de uitvoering van werken: echte 'doeners';
- geloven in de mogelijkheden van technische oplossingen;
- zijn bereid tientallen jaren te werken om een eenmaal begonnen karwei af te maken.

Tegenover deze karaktervolle, sterke persoonlijkheden, deze bonken en jongens van stavast worden de tegenstanders van het Markerwaard-project als volgt geëtiketteerd. Opposanten tegen het beleidsvoornemen:

- zijn pessimistisch over de toekomst;
- bezien zorgelijk de bijverschijnselen van welvaartstgroei;

- staan voorzichtiger tegenover, zijn bang voor ingrijpende, onomkeerbare veranderingen in ruimtelijke omstandigheden;
- zijn weinig geneigd risico's te nemen; ze willen vooraf alle effecten van de voorgenomen verandering kennen;
- hebben weinig vertrouwen in technische oplossingen;
- staan kritisch ten opzichte van planning op lange termijn;
- wensen zich meer te bezinnen dan dat ze doen.

Hoewel in deze labels niet louter negatieve eigenschappen zijn verwoord, roepen zij toch het beeld op van conservatieve, weinig ondernemende angsthazen en praters. Geen doeners maar doetjes. Cultuurpessimisten zonder toekomstvisie. Niet het volk waar kordaat mee te werken valt aan de afbouw van een groot infrastructureel werk ten faveure van latere generaties.

Op grond van de gegevens in hoofdstuk 12 ten aanzien van de strijdpunten voor politieke massage zijn diverse etiketten, welke voor- en tegenstanders opgeplakt hebben gekregen, goed te begrijpen. Tegenstanders van inpoldering hebben bijvoorbeeld inderdaad weinig vertrouwen getoond in de technische oplossingen ter voorkoming van schade door bodemdaling. Zorgen over de bijverschijnselen van welvaartsgroei en het zich daarover willen bezinnen alvorens tot grote ingrepen te komen typeren zeker het gedrag van meerdere stromingen, die zich in de RARO (1982) niet konden verenigen met het beleidsvoornemen van de regering.

De etikettering van degenen die het beleidsvoornemen steunen, lijkt ten de<sup>1</sup> te preluderen op het aantreden van het kabinet-Lubbers (november 1982). Hiermee werd immers een ideologie dominant, waarin risicovol ondernemen en snel beslissen, gericht op het scheppen van herstructurerende voorwaarden voor de lange termijn, positief worden gewaardeerd. Anderzijds neemt het geloof in planning op lange termijn als een zinvol bestuursinstrument sterk af. Planningsprojecten die zelfs buiten de planningshorizon liggen lijken dan moeilijk positief beoordeeld te kunnen worden. Toch werkt de labeling in totaliteit in het voordeel van risicovolle (inpolderings-)projecten, omdat zij mogelijk wederom met een beroep op nationale waarden gelegitimeerd kunnen worden. In het voorlopig definitief besluit van de regering in 1985 ziet men dan ook elementen van de etikettering van de voorstanders terug.

De weergegeven tegengestelde labeling is ook opmerkelijk. Immers, eerder (10.4 4) constateerde ik bij voor- en tegenstanders van verdere inpoldering in de Markerruimte fundamentele consensus over de mogelijkheid gedrag van mensen te beïnvloeden door middel van een bepaalde gebouwde omgeving en qua geloof in de maakbaarheid van de samenleving.

In dit verband gaat het te ver om hen, die met bestaande onzekerheden in de beleidsvoering rekening willen houden, te afficheren als participanten die niet geloven in menselijk ondernemen op lange termijn. Het werken met onzekerheden is niet alleen in de 'strategische keuzebenadering', een planningsmethodologie en planvormingswijze, een centraal element, maar is onlangs nog tot kernpunt verklaard in

de ex-ante projectevaluatie (Faludi en Voogd, 1985). Mijs inziens is de stelling te verdedigen dat zij, die expliciet willen omgaan met onzekerheden, in feite een nieuwe aanpak voor planning van infrastructuurle werken bepleiten. Een op innovatie gerichte planningsbenadering, met name getuigend van cultureel en wetenschappelijk optimisme en geloof in mogelijkheden om ruimtelijke omstandigheden in positieve zin te kunnen maken en veranderen.

De voorstanders van het beleidsvoornemen zouden in deze opvatting conservatieven zijn, die hoofdzakelijk werken langs gebaande wegen met weinig aandacht en waardering voor nieuwe waarden en trends. Involutionisten in plaats van evolutionisten.

Echter, vermoedelijk staan de ambtelijke voorstanders van de Markerwaard, verzameld in RWS/ZZW/RIJP qua geloof in de maakbaarheid van de samenleving dichter bij hen die in de Markerwaard geen goed hulpmiddel zien om de toekomstige samenleving vorm te geven. In dit opzicht is de labeling van de voorstanders van de Markerwaard eerder nog van toepassing op de belangengroepen die als de politieke basis van het kabinet-Lubbers zijn genoemd (12.5) dan op de ambtelijke promotors van de polder.

Ook vanuit de geschiedenis van de ruimtelijke planning verdient de labeling, waarin polder-promotors worden afgeschilderd als 'doeners' met veel cultureel optimisme en opposanten als louter pratende cultuurpessimisten, een kanttekening.

De eerste 10 jaren na WO II kan men in Nederland een afwijzende houding ten opzichte van de grote stad opmerken: de ban-de-stadgedachte (P. Bakker, S. Hofstra, S.J. van Emden). Hoewel ten behoeve van een krachtige positie in Europa een sterk verstedelijkte regio als de Randstad Holland in de jaren zestig meer positief wordt gewaardeerd (W. Wissing, J.P. Thijsse, G.J. van den Berg en W. Steigenga), biedt de Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening (1966) met de gebundelde deconcentratie slechts een tussenoplossing, namelijk uitbreiding van de Randstad naar buiten toe. Hierin past het overlooptbeleid, dat echter als het niet is gebaseerd op stedelijke wensen, veel kritiek krijgt (W. Steigenga, R. v.d. Waal). Aldus worden de stad en de stedelijke aanpak steeds meer geaccepteerd.

De druk eind jaren zeventig, begin jaren tachtig om de stedelijke structuren compact te houden c.q. weer compact te maken, in elk geval zo weinig mogelijk uitwaarts gerichte verstedelijking in het beleid op te nemen, staat daarom eerder aan het eind van een ontwikkeling dan aan het begin van een nieuwe trend. Het idee van de compacte stad - hoe pluriform op zichzelf ook (RPD-studie, nr. 27, 1984) - is wezenlijk niet nieuw. Maar het lijkt nieuw, omdat het in de praktijk de producten van het uitstralingsbeleid, groeikernen en groeisteden, zwaar beconcurrert.

Naar mijn mening sluiten de verdedigers van het Markermeer expliciet aan bij de positieve benadering van het verschijnsel stad en stedelijkheid. Hun ideeën over natuur- en milieubeheer houden direct verband met de breideling van de verstedelijking in essentieel stedelijke ruimtelijke structuren.

Interessant is nu dat de Rijksdienst voor het Nationale Plan, in een publicatie geheten 'De verspreiding van de bevolking in Nederland', reeds in 1949 in de volgende bewoordingen schrijft tegen de ban-de-stad-gedachte:

"Het bleek daarbij dat cultuurpessimisten, cultuurscritici en conservatief ingestelde auteurs veelal geneigd zijn de

ongunstige aspecten van de grote-stads-mentaliteit breed uit te meten en de toestanden op het platteland te gunstig te schetsen ... Omgekeerd vertonen cultuuroptimisten en hervormingsgezinde auteurs een affiniteit voor een overmatige waardering der grote stadsbevolking en voor geringerschatting van het platteland."

Vanuit deze historisch gegeven omschrijving van cultuuroptimisten en cultuurpessimisten lijken de labels in het RARO-advies derhalve onjuist geplakt.

Het is echter eveneens opmerkelijk, dat degenen, die door de gebezigde etikettering in het defensief worden gedrongen, dit hebben laten gebeuren. Waarschijnlijk opereerden zij reeds vanuit een defensieve houding. Wie de kneepjes kent, opereert echter offensief, zoals Goudappel met verwijzing naar enige voorstanders van verdere inpoldering in de Markerruimte terecht memoreerde (Waterschapsbelangen, 1982, p. 301).

Hoe interessant ook, het feit dat 'labels' planningsmethodologisch en historisch niet bepaald juist worden geplakt, betekent niet, dat het huidige gebruik voor de ontwikkeling van sociale cohesie tussen bepaalde betrokkenen irrelevant wordt. Integendeel, de labels verwoorden de feitelijke scheiding der geesten en geven een ideologische basis aan respectievelijk voor- en tegenstanders van het inpolderingsproject in de Markerruimte.

### **13.3.2 Makelaars in belangen**

#### **formele adviseurs en beslissers: mogelijke invloedsmogelijkheden**

De analyse van de beheersing van de onderzoeksmiddelen (10.4) heeft verduidelijkt hoe diverse betrokkenen als vertegenwoordigers van instanties en groepen in de fase van voorbereiding van het beleidsvoornemen hebben geopereerd. Zowel argumentaties en stellingnames, als mede- dan wel tegenwerking in (sub-)procedures, belichtten in welke richting een bepaalde actor het proces van beleidsvoorbereiding wenst te beïnvloeden.

De dimensie ruimtelijke ordening is sinds de start van de PKB-Markerruimte, formeel in 1974, onderwerp van discussie. Hoewel reeds in 1973 tijdens de inspraak bij de ZZC (9.5.4) fundamentele kritiek wordt gegeven op de inhoud en de argumentatie van het ruimtelijk beleid, is het opmerkelijk dat de idee van ruimte-schaarste en in het verlengde daarvan de gesuggereerde noodzaak van uitstraling vanuit de Randstad Holland middels overloop en inpoldering een constante is geweest in de officiële beleidsadvisering. De rapportage van de ZZC, de beleidsaanbevelingen van de RvdWst, het Verkenningen-rapport, de TNL-studies, het RPC-advies, het beleidsvoornemen (1980) en het Markerwaard-scenario in het RARO-advies zijn alle op deze gedachtengang gestoeld. Veel overheidsinstanties verdedigen deze gedachtengang.

Hoe is deze continuïteit in de beleidsadvisering te verklaren? Een verklaring is te meer van belang, omdat in de periode 1975-1985 planning en beleidsvoering op lokaal en provinciaal niveau in toenemende mate worden georiënteerd op vermindering van uitstraling door aanvaarding van het concept van de compacte stad (z.o. 13.3.1).

Aangezien noch de notulen en/of besluitenlijsten van de vergaderingen van de genoemde beleidsadviserende en beleidsvormende instanties en colleges zijn c.q. konden worden bestudeerd, noch de leden van deze instanties systematisch zijn ondervraagd, kan de gesignaleerde continuïteit in de beleidsadvisering niet direct verklaard worden. Als hypothese zou ik echter het volgende willen stellen.

De continuïteit in de adviezen is in aanzienlijke mate resultante van de (potentiële) beïnvloedingsmogelijkheden, welke een aantal beleidsadviseurs door carrièreverloop en/of door dubbelfuncties ter beschikking staan.

Deze hypothese probeer ik aannemelijk te maken door allereerst te bezien welke personen tijdens de Markerruimte-procedure formele (advies-)functies hebben bekleed. Het is eigen aan de formele positie-methode als ook aan de netwerkmethode (middels onderzoek naar dubbelfuncties) dat langs deze wegen slechts potentiële invloed en geen feitelijke invloedsuitoefening kan worden geconstateerd. Van daar de beperking op dit punt in de opgevoerde hypothese.

Nagegaan is of er personen zijn die meer dan éénmaal hebben kunnen participeren in het besluitvormingsproces op grond van formele posities: als adviseur of beslisser.

Verondersteld wordt dat hoe vaker iemand gelegenheid heeft mee te spreken of mee te beslissen, des te groter de kans is dat het uiteindelijke besluit door hem is beïnvloed. Er kan weliswaar niet worden aangetoond dat beïnvloeding feitelijk heeft plaatsgevonden, toch is het aannemelijk dat naarmate iemand vaker formeel in de procedure kan participeren, zijn inbreng op grond van ervaring ook eerder gezaghebben zal zijn en dus meer invloed zal hebben. Methodologisch wordt de formele positie-methode dus gemengd met de participatiemethode (z.o. hfd 2).

Het aantal malen dat iemand participeert zou derhalve zicht geven op zijn machtspositie in de zich ontwikkelende figuratie van betrokkenen, al kan er nochtans kwalitatief een danig verschil zijn tussen hen die kwantitatief in gelijke mate participeren.

Er dient voorts meer beïnvloedende kracht te worden verondersteld bij hen die meerdere malen in verschillende formele posities participeren, dan bij hen, die op zich even zo vaak maar steeds in dezelfde positie een bijdrage kunnen leveren. Immers, carrièreverloop reflecteert tot op zekere hoogte de mate waarin het optreden van een functionaris gezaghebbend is.

Deze methodiek bleek in de praktijk een goede start te bieden voor het opsporen van potentieel invloedrijke participanten. Teneinde een meer compleet overzicht van de gezochte betrokkenen te verwerven heb ik zowel objectieve, controleerbare gegevens als eigen observaties benut.

Het materiaal voor dit onderzoek bestaat uit ledenlijsten van de adviserende en beslissende instanties alsmede van de Vaste Kamercommissies van V&W en de zogenaamde Bijzondere Commissie Markerwaard (TK) ten tijde van de belangrijkste advies- en beslis-momenten in de Markerruimte-casus (1970-1985). Tabel 21 bevat de advies- en beslis-momenten, die richtsnoer vormen voor de bepaling van de relevantie van de betrokken instanties.

Tabel 21: Tijdstippen van advisering en beslissing door bevoegde instanties		
advies/beslissing	tijdstip	relevante instantie
Nota 276	1972	ZZC(inspraak-organisatie)
Besluit tot PKB	1974	kabinet, RPC, Vaste Cie V&W
"Mw. 't maken waard?"	1975-1976	ZZC, Raad van de Waterstaat
Interim-advies Vesti- gingsplaats TNL	1977	RPC
advies -Markerwaard -Structuursch.B.L.	1977 1979	RPC RPC
Beleidsvoornemen	jan. 1980	kabinet, 3 DG's
Beleidsvoornemen	juni 1980	kabinet
Beleidsvoornemen	okt. 1980	Bijz. Cie ontw. Markerwaardgebied (TK)
Oostvaardersdiep	febr 1980	Vaste Cie V&W
inspraak + advies	1980-82 april 1982	Cie a.h.o.c., Nota Markerwaardgebied RARO
regeeraccoorden	1981,1982	kabinet v.Agt 2, kabinet Lubbers
bestuurlijk overleg	1983	deelnemende gemeenten en provincies
nadere advisering	1984	Raad v.d. Waterstaat + sub-cie's (2x) ICES-werkgroepen
principe-beslissing	mei 1985	kabinet Lubbers Vaste Cie V&W + Bijzondere Cie ontwikkeling Marker- waardgebied

Gekozen is voor medebeschuwing van de Vaste Cie voor V&W boven de Vaste Cie voor VRO(M) van de Tweede Kamer, omdat de eerste ondertekenaar bij dergelijke PKB's steeds de sector-minister i.c. de Minister van V&W is.

Na 1980 is echter de ruimtelijke en politieke importantie van de Markerruimte-casus zo groot geworden, dat er een Bijzondere Commissie voor dit geval is geformeerd.

In de deelnemerslijsten van de betrokken advies- en beleidsinstanties zijn 377 verschillende participanten aangetroffen. De participanten zijn gerubriceerd inclusief bepaalde kwaliteiten (voorzitter, secretaris, plaatsvervangend lid).

Uiteraard zou bij strikte toepassing van de formele positie-methode extra gewicht moeten worden toegekend aan de invloed van hen, die formeel tot de beslissers behoren. Wanneer men de lijst van 377 personen, kwalitatief en kwantitatief gerelateerd aan formeel advies- en besliswerk, analyseert, wordt duidelijk dat een nadere selectie op grond van zowel objectieve criteria als aanvullende, publieke informatie betreffende bepaalde personen nodig is om de continuïteit in de beleidsvoering aannemelijk te maken.

Als objectieve criteria zijn benut:

1. participatie gedurende zeven of meer jaren in de periode 1972-1985;
2. participatie in langdurig opererende commissies (RARO) versus deelname aan formeel belangrijke, maar niet actieve instellingen (bijvoorbeeld Bijzondere Cie Markerwaard, TK);
3. participatie in meerdere functies.

Toepassing van deze criteria leverde een topparade van formele adviseurs en beslissers die, zoals reeds opgemerkt, slechts ten dele kon bevredigen omdat zij diverse betrokkenen waarschijnlijk zou bevreemden. Door toevoeging van publieke gegevens en eigen waarneming heb ik getracht het resultaat te nuanceren. Tabel 22 geeft de definitieve topparade van formele adviseurs, personen die in de kwestie van de Markerruimte ten minste tot de potentieel invloedrijken kunnen worden gerekend. Uit de hierna volgende gegevens wordt tevens duidelijk dat aan sommige betrokkenen in de topparade ook feitelijke invloed kan worden toegekend, en dat zij soms juist om die reden in de tabel een plaats hebben verworven.

Nu reeds zij opgemerkt dat de motivering, waarom een bepaalde adviseur of beslisser in een bepaalde kolom staat opgenomen grotendeels in de nu volgende informatie is te achterhalen.

Deze parade van invloedrijken bestaat uit een mengeling van personen die in uiteenlopende perioden actief zijn geweest. Er mag dus niet de indruk ontstaan dat de meest belangrijken (niveau 1) ook de kern van de figuratie van betrokkenen uitmaken gedurende het hele besluitvormingsproces. Het gaat in feite om een analytisch overzicht van invloedrijken. Wel worden hiermee de voornaamste participanten benoemd die zich op knooppunten binnen de bestudeerde figuratie manifesteren.

Wie 'beslissen' meer gewicht wenst te geven dan (zelfs jarenlang actief) 'adviseren', hetgeen voor de hand ligt bij gebruik van een onderzoeksmethode gericht op formele posities, verwacht beslissers op niveau 1. Zo beschouwd was de aanvankelijke afwezigheid van Minister van VROM (1982-1986) P. Winsemius, als tegenstander van verdere inpoldering in het gebied (De Tijd, nov. 1984), opmerkelijk en gezien

Tabel 22: Topparade formele adviseurs en beslissers

relatieve afname in importantie\*\*

niveau 1	niveau 2	niveau 3
A.A.M. van Agt	J.P. van den Ban*	G. van Aardenne
F. Andriessen*	H. Corver	F. Falkeisen
G. Braks*	J.C. van Dam*	D.H. Grasman
H. Eversdijk*	R.H.A. van Duin*	W.F. Hooning*
J.P.A. Gruyters	H.D. Frieling*	J.H.M. Kienhuis
F. Hellinga	G.W. Keja*	W. van der Knoop*
S. Herweijer	K.L. Laansma	J. Middelburg*
R.F.M. Lubbers	J.C.J. Lammers	J.C. Niemendal
H.O. Ruding*	L.A. van der Ley	P. Nijhoff
W.F. Schut	W.M. Otto	H. van Rossum
N. Smit-Kroes	I. Samkalden*	P. Santema
A.P. van der Stee	W. van der Sluis	J.F. Scherpenhuizen
J.W. Tops	J.C. Terlouw*	H. Vredeling
P. Winsemius*	J.M. den Uyl	H.P.H. Waalkens
	A.J. Wiggers*	J.J. Westerhof
	R.J. de Wit	J. IJff*
	L. Wijers*	
	H.J. Zeevalking	

\* op basis van veelvuldige, dan wel belangrijke participatie (zie tekst) opgenomen.  
 \*\* binnen niveau geen rangorde

de besluitvorming in 1984-1985 onterecht. Hetzelfde geldt voor de Minister van Landbouw en Visserij in het kabinet-Lubbers, G. Braks, die aanleg van de Markerwaard ten behoeve van landbouw niet oppor-  
 tuun achtte.

Ook de Ministers van Financiën, i.h.b. F. Andriessen en H. Ruding, die respectievelijk in de perioden 1979-1980 en 1982-1985 geen mede-  
 werking wensten te verlenen aan positieve besluitvorming in de rich-  
 ting van aanleg van de Markerwaard en daarmee herhaaldelijk extra  
 onderzoek en beleidsadvisering nodig maakten, zijn op grond van deze  
 feiten aan de topparade toegevoegd

Zo ook J.C. Terlouw. Er is geen andere parlementariër te noemen die  
 in een vroeg stadium reeds een onomwonden standpunt over de Mar-  
 kerruimte formuleerde en die aan de tafel der beslissers, bij de for-  
 matie van het kabinet-van Agt II (1981), samen met de vertegenwoor-  
 diger van de PvdA een ander kabinetsstandpunt bewerkstelligde dan  
 het in 1980 gepubliceerde beleidsvoornemen.

Ook wat betreft de adviseurs moest de topparade op grond van addi-  
 tionele informatie worden aangevuld. Over de aanwezigheid van minis-  
 teriële vertegenwoordigers als S. Herweijer (RPD) en J.W. Tops



(RWS), twee van drie DG's, opstellers van de veelvuldig aangehaalde gelijknamige nota, zal vermoedelijk geen misverstand rijzen. Eerst genoemde was samen met o.a. F. Hellinga, A.P. Minderhoud, W. Drees jr, W.C. Visser en H. Corver reeds betrokken bij de totstandkoming van de 'proeve van nationaal-economische beoordeling van investeringen toegepast op de inpoldering van Oostelijk Flevoland' (1948-1957; z.o. hfd 9).

De afwezigheid echter van ministeriële vertegenwoordigers, die jarenlang zowel ambtelijk als publiekelijk aan de Markerruimte-kwestie in relatie tot het macro-ruimtelijke beleid op nationaal niveau hebben gewerkt - bijvoorbeeld L. Wijers (RPD, ZZC), J.P. van den Ban (RPD), R.H.A. van Duin (RIJP), H.D. Frieling (RIJP), W.F. Hooning (ZZW), J. Middelburg (ZZW) en A.J. Wiggers (RIN) - kan weliswaar verklaard worden uit het feit dat zij departementaal niet de hoogste formele posities vervullen, maar zou betrokkenen als hoogst ongelooftwaardig voorkomen. Vandaar hun toevoeging op de lijst van invloedrijke adviseurs.

In het parlement zijn sinds het eind van de jaren '70 de fracties links van het CDA tegenstanders van aanleg van de Markerwaard. De rol van parlementariërs uit de oppositie is uiteraard van belang als signaal naar de regering betreffende mogelijke stemverhoudingen in de Kamer maar is minder geprononceerd dan die van politici van regeringsfracties.

Het valt op dat parlementariërs, die na toepassing van de objectieve criteria op de formele posities op de topparade figureren, allen voorstanders zijn van verdere inpolderingen in de Markerruimte en als zodanig de lijn van het beleidsvoornemen in 1980 hebben gesteund. Toch zijn er ook leden van regeringsfracties die, binnen hun fracties en ook in de richting van hun partijgenoten in de regering, zich tegen de Markerwaard hebben verklaard. Genoemd moeten hier worden H. Eversdijk (CDA) en G.W. Keja (VVD). Deze hebben een invloedrijke rol gespeeld, voorafgaande aan het voorlopig definitieve regeringsbesluit van mei 1985.

Uit het brede scala van belangen- en actiegroepen verenigd in de Overleggroep IJsselmeer, is slechts de vertegenwoordiger van SNM (P. Nijhoff) in de topparade te vinden.

In het formele netwerk van adviseurs hebben de vertegenwoordigers van deze groepen ook weinig posities bezet. Slechts in de CNM-RARO zijn er enkele terug te vinden (den Bakker, NVVS; Goverde, VBIJ; van Grondelle, SNM; Langstraat, OVRIJ; Muntinga, ANWB). De vertegenwoordiging heeft zeker wel invloed gehad op de inhoud van het RARO-advies.

In de topparade komen slechts drie personen voor die ooit uitspraken (nu) geen aanleg van de Markerwaard te wensen: P. Nijhoff (SNM, RARO 1982), F. Falkensen (FNV, RARO 1982) en H.J. Zeevalking (Min. van V&W, politiek testament, 1982).

Op de topparade zijn ook niet-ministeriële adviseurs te vinden die uit hoofde van hun functies meerdere toegangskanalen tot de diverse beslissers kunnen benutten.

In het bijzonder geldt dit voor bestuurders als J.P.A. Gruyters (ooit zelf beslisser), J.C.J. Lammers en R.J. de Wit. Maar hier kunnen ook de adviseurs H. Vredeling, W.F. Schut (vz ZZC + RvdWst) en

(mogelijk wat minder uitdrukkelijk) D.H. Grasman (CNV/RARO), J.J. Westerhof (Raad van Nederlandse Werkgeversverbonden, ZZC/RARO) en J.H. Kienhuis (Unie van Wetenschappen/RARO) worden genoemd. Van de genoemde bestuurders (Gruyters, Lammers en de Wit) is bekend, dat zij reeds vóór 1972 in toenmalige functies in de gemeente Amsterdam en de staten van Noord-Holland duidelijke meningen hadden over de ontwikkeling van het Noordelijk Deel van de Randstad en de functie van de Markerwaard daarin.

Tijdens de meeste politiek-bestuurlijke functies welke zij vervullen c.q. hebben vervuld, hebben zij hun standpunt over de Markerruimte permanent verdedigd en uitgedragen.

Het meest genuanceerd geldt deze opmerking voor J.P.A. Gruyters, die immers als Minister van VRO de PKB-procedure ook voor de Markerwaard-kwestie wenste te benutten en die in de onder zijn verantwoordelijkheid gepubliceerde structuurschetsen voor de verstedelijking en de landelijke gebieden geen nationale claims op het Markermeer heeft gelegd. Als burgemeester van Lelystad en voorzitter van de Commissie voor de Arbeidsmarkt in Flevoland is zijn standpunt in de Markerruimte echter zo duidelijk, dat in (toekomstig) optreden in de kwestie als huidige voorzitter van de RPC over de richting van zijn formele advies waarschijnlijk niet getwijfeld hoeft te worden.

J.C.J. Lammers en R.J. de Wit zijn als vroegere wethouders PW/SO van Amsterdam kampioen-voorvechters van de realisatie van het overloopbeleid vanuit Amsterdam (en Haarlem) naar de groeikernen in Noord-Holland en de IJsselmeerpolders.

Lammers is door het OL. Zuidelijke IJsselmeerpolders uitdrukkelijk gevraagd de functie van Landdrost politiek vorm te geven. Hij heeft in deze succesvol geopereerd, ook al is 10 jaar na zijn benoeming nog niet beslist tot aanleg van de Markerwaard. Het succes blijkt uit de snelle realisatie van de gemeenten Lelystad en Almere, zijn benoeming tot burgemeester van de laatst genoemde stad en zeker ook uit zijn actieve bevordering van het ontstaan van de polderprovincie met inbegrip van het territorium van het Markermeer (zie hfd 12) alsmede uit zijn nieuwste benoeming: Commissaris der Koningin van de provincie Flevoland.

R.J. de Wit heeft noch als burgemeester van de groeikern Alkmaar en tegelijkertijd fractieleider van de PvdA in PS Noord-Holland, noch als latere CdK in NH, gepaard aan het lidmaatschap van het presidium van de RARO, ook maar één kans voorbij laten gaan om zijn voorkeur voor de aanleg van de laatste Zuidermeerpolder te stipuleren. Daarbij zij wel aangetekend dat hij als secretaris van de Contact-commissie (zie hfd 7) er in 1967 toe heeft bijgedragen, dat de discussie over de inrichting van de Markerruimte vorm kreeg o.a. door het voorstel Marken buiten de inpoldering te houden.

De analyse van formele posities van beslissers en adviseurs middels objectieve criteria geeft, naar mijn mening, een te vèrgaande onderbelichting van de werkelijke kansen op beïnvloeding van de besluitvorming door de juist genoemde niet-ministeriële adviseurs.

Neemt men zowel de ruimtelijke beleidsvoorkeuren als het verloop van bestuurlijke carrières, in de periode 1970-1985, van de niet-ambtelijke formele adviseurs in beschouwing, dan zijn W.R. van der Sluis (burgemeester van Hilversum, en Vz CNM-RARO), I. Samkalden (burgemeester van Amsterdam en later, tijdens het Markerruimte-advies, voorzitter van de RARO), W. v.d. Knoop (gedeputeerde GS-NH en als zodanig RARO-lid, later interim-burgemeester van Edam-Volendam en nog later, als voorzitter van de Stichting Recreatie, wederom

RARO-lid) en J. IJff (oud gedeputeerde NH en later dijkgraaf Hoogheemraadschap Amstelland, vz-advies-cie IJff) terecht opgenomen in de topparade. Het gaat immers te ver om alle gesignaleerde ontwikkelingen in bestuurlijke carrières uit volstrekte toevalligheden te verklaren en invloed ervan op de besluitvorming over de Markerruimte te ontkennen.

Een laatste niet-ambtelijke adviseur die in de topparade is toegevoegd is J.C. van Dam. Er kunnen weinig publieke adviseurs op het terrein van de waterhuishouding in het IJsselmeer gesignaleerd worden die zo regelmatig in de beraadslagingen op dit punt zijn betrokken. Bij de bespreking van de Nota 276 trad van Dam op (zie hoofdstuk 9), hij was lid van de CNM-RARO en onder zijn leiding heeft een subcommissie intensief overlegd over de waterhuishoudkundige aspecten van wel of niet inpoldering (1981-1982) en ten slotte heeft hij een speciale commissie geleid om de RvdWst en de Minister van V&W te adviseren over de geohydrologische aspecten (1984).

### **conclusie**

Het aantal malen dat een persoon formeel participeert, liefst in verschillende functies parallel aan de ontwikkeling van het bestudeerde besluitvormingsproces, geeft een indicatie van zijn relatieve importantie in de figuratie van betrokkenen. Toepassing van objectieve criteria kan dit beeld verscherpen.

Aanvullende, openbare, kwalitatieve informatie is echter nodig voor de opstelling van een 'topparade' van kansrijke beïnvloeders van het besluitvormingsproces. Toepassing van een combinatie van onderzoeksmethoden maakt dit resultaat mogelijk, maar ook met deze technieken is hoofdzakelijk 'potentiële' invloed en slechts ten dele 'feitelijke' invloed gedemonstreerd.

Hoewel de formele kant van het besluitvormingsproces uitgangspunt is geweest bij de opstelling, is het voor een meer realistische parade onjuist dat hoogste niveau in de rangorde per definitie te reserveren voor de formele beslissers. De aard van de tot nu toe genomen besluiten alsmede het proces van hun totstandkoming hebben genoegzaam getoond, dat de formele beslissers geen onafhankelijke positie bezitten zodat zij vrijelijk zouden kunnen beschikken.

De topparade toont een coalitie in de kern van de formele adviseurs. Met name in de periode bij de strijd om de probleemstelling (1974-1984) beheerste deze coalitie van vooral Wageningse landbouwkundigen en cultuurtechnici samen met bestuurlijke ambtelijke adviseurs afkomstig uit Amsterdamse bestuurspolitieke kring de formele advisering. De Delftse waterhuishoud- en waterbouwkundigen versterken uiteraard deze coalitie, maar dan reeds vanaf het tweede plan.

Juist deze coalitie kan de continuïteit in de beleidsadvisering, ondanks de veranderende publieke opinie in de toenemende publieke discussie over de eventuele aanleg van de Markerwaard, verklaren. Deze continuïteit blijkt ook vliegwieleffecten te hebben. In de samenstelling van de CNM-RARO alsmede in het RARO-advies zijn deze effecten nog volop zichtbaar. Na 1979, wanneer het nemen van beslissingen aan de orde komt, blijken de representanten van de dominante adviescultuur echter niet op de sleutelposten te zitten.

## **kern van beslissers en adviseurs: sterke sociale binding of gelegenheidscoalitie?**

Hoe sterk moet de sociale cohesie in de kern van formele beslissers en adviseurs worden geschat?

Deze vraag is van belang, omdat onder de voorstanders van inpoldering, uiteenlopende belangen zijn vertegenwoordigd, die op het oude land vaak aanleiding zijn tot openlijke conflicten. Met name gaat het dan om land- en bosbouw, verstedelijking en natuurbouw. Bovendien hebben deze belangendragers bewezen elkaar ook op het nieuwe land te kunnen bestrijden. De strijd over het tracé van de Flevo-spoorlijn, eerst door ongepland natuurgebied en later door akkerbouw-areaal, was in deze illustratief. Ook hebben de juist genoemde belangen hun pendanten onder de betrokken tegenstanders van de Markerwaard.

Al met al een baaiert van potentiële belangenconflicten, zodat de sociale cohesie onder voorstanders van inpoldering in het algemeen en hun formele vertegenwoordigers in het bijzonder niet per definitie hecht hoeft te zijn.

In de kern van formele beslissers en adviseurs is aanvankelijk een coalitie waargenomen tussen 'Delftse' (civiel-)ingenieurs en 'Wageningse' landbouwkundigen en cultuurtechnici; later (met name na 1975) is er een opvallende krachtenbundeling tussen de genoemde 'Wageningse' inbreng en de politiek-bestuurlijke stadsontwikkelaars en ruimtelijke ordenaars uit de 'Amsterdamse' regio.

Nu in de ruimtelijke ordening van de Randstad Holland minder wordt gekoerst op uitstraling naar groeikernen en -steden, zou te verwachten zijn dat de 'Amsterdamse' inbreng de verhoudingen minder kan beïnvloeden. Maar het tegendeel is het geval. Hun invloed staat in de coalitie van voorstanders juist centraal, omdat zij typische 'power-brokers' zijn. Via verkiezingen, benoemingen en coöptaties hebben zij machtsbases verworven, waardoor zij zoveel wederzijds afhankelijke relaties met anderen en met elkaar onderhouden, dat zij een knooppunt vormen in het netwerk van relaties met betrekking tot dit bepaalde politieke agendapunt: het vraagstuk van de bestemming van de Markerruimte. In hun functies van burgemeester of Commissaris der Koningin zijn zij makelaars tussen de belangen op lokaal en regionaal niveau. Via hun functies op nationaal niveau (RPC, RARO, Monumentenraad, ...) opereren zij als intermediairs tussen het nationale niveau en de lagere bestuursniveaus.

De 'Wageningse' delen in de coalitie tonen eveneens de verwevenheid van hun posities met het macro-, meso- en micro-niveau. Met name als rijksambtenaren en adviseurs op nationaal niveau (vooral RvdWst) bereiden zij de ruimtelijke structuren in de IJsselmeerpolders voor. Daarbij moeten belangen worden gewogen voor uiteenlopende bestemmingen op een globaal niveau. Later bij ontginning en inrichting bepalen zij de verdeling van de beschikbare ruimte op regionaal en lokaal niveau (dan wel hebben zij grote invloed op bepalende gemeenten, publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties en andere gevestigde belangengroepen). De beleidsvoorbereiding en de beleidsuitvoering is immers grotendeels in één hand. Dit betreft niet alleen de verdeling van de hoofdbestemmingen (landbouw, bosbouw, natuurgebied, woningbouw, industrieterrein en dergelijke), maar ook op de toewijzing van kavels aan individuele pachters, ondernemers en bewoners. Deze situatie gold in elk geval tot de instelling van de provincie Flevoland. Feit is dat ook dit deel van de coalitie van voorstanders van de Markerwaard kruispunten bezet in het netwerk van relaties tussen betrokkenen op verschillende niveaus.

Via de topparade van formele beslissers en adviseurs is verduidelijkt waarom grote continuïteit in adviezen en beslissingen mag worden verwacht.

De intensiteit van de sociale samenhang tussen beslissers en adviseurs houdt waarschijnlijk minder verband met het parallel lopen van concrete inhoudelijke belangen die zij vertegenwoordigen, hoewel de historische ontwikkeling van bepaalde beroepsgroepen zeker tot sociale cohesie heeft bijgedragen (hfd 6 en 7). Belangrijker is het bezet houden van meerdere formele posities op verschillende bestuursniveaus, waardoor juist deze betrokkenen kunnen makelen tussen de belangen. Wederzijdse afhankelijkheden in posities, waarbij ervaringen en machtsbases uit eerdere functies relevant blijven, maken waarschijnlijk de hechtheid van de binding, de intensiteit van de sociale cohesie uit.

Het gebruik van labels dient ter ondersteuning van de bestaande cohesie en ter bevordering van distantie tot die betrokkenen, die buiten deze binding vallen. Aldus wordt een ideologische grondslag gevormd voor de legitieme bezetting van knooppunten in de figuratie.

Die betrokkenen in de figuratie die zich teweer stellen tegen een nieuwe polder in de Markerruimte, hebben steeds weer aangevochten dat voor bepaalde belangen nieuw land noodzakelijk zou zijn. Onder de voorstanders van de polder leken telkens weer andere belangen prioriteit te krijgen. In de vorige paragraaf staat de kloof tussen planningshorizon en realisatietermijn van de polder als hoofdoorzaak van deze vage en wisselende prioritering aangegeven. Voeg ik bij het voortbestaan van deze kloof de zojuist geschetste basis van de sociale cohesie onder het aangeduide deel der topbeslissers en -adviseurs, dan ontstaat het volgende beeld van de centrale drijfveer voor een besluit pro-inpoldering.

Een besluit pro-inpoldering wordt niet zo zeer gewenst ten gunste van het honoreren van ruimteclaims van bepaalde belangen, maar eerder om de politiek-bestuurlijke cultuur van het makelen tussen belangen te kunnen continueren. De Markerwaard dus als tuin voor de 'power-brokers' in overheden, adviesinstanties en gevestigde belangengroepen. Niet de ruimteclaims zijn van belang, maar de lege polder (40.000 ha grond), die gedurende vele jaren als machtsbasis kan worden benut door de belangen-makelaars.

Verwerving van deze machtsbasis in de besluitvorming op nationaal niveau geeft de 'power-brokers' uiteraard een grote machtsreputatie in de regio en op lokaal niveau. Dit zal het gezaghebbend kunnen makelen in de toekomst bevorderen, hetgeen het continueren van de eigen positie legitimeert en dus vergemakkelijkt.

In deze optiek kan de richting van het beslissende besluit slechts dan reëel worden gewijzigd als de bestaande sociale cohesie onder de belangen-makelaars wordt aangetast. De ingang hiervoor is dat de legitimiteit van cumulatie van posities, de grondslag voor het makelen, in het geding wordt gebracht. De erkenning van een dergelijke machtsbasis is echter niet afhankelijk van één issue (i.c. beslissen over de Markerruimte). Trillingen in de bestaande cohesie m.b.t. een bepaald agendapunt kunnen globaal langs twee wegen optreden:

1. Het ene onderwerp wordt betrokken op meerdere beleidsvelden; de belangen-makelaars krijgen daardoor te maken met andere

netwerken en de bezetters van knooppunten daarin, hetgeen de kansen op beheersing van het eigen proces vermindert. In de Markerruimte-casus is deze route duidelijk gedemonstreerd. De tegenstanders van de Markerwaard hebben dit agendapunt ten dele weg kunnen halen bij Verkeer en Waterstaat en er een kabinetsaangelegenheid van weten te maken. V&W behield weliswaar het voortouw, maar verloor aan controle mogelijkheden.

2. Andere beleidsvelden gaan interfereren doordat daarin optredende wijzigingen invloed hebben op de sociale cohesie van 'power-brokers', betrokken bij het onderhavige agendapunt. Zo zou de instelling van de provincie Flevoland en de daarmee samenhangende bezetting van posities invloed kunnen hebben op de verhoudingen tussen de 'power-brokers' in de Markerruimte-casus.

Aantasting van de legitimiteit van cumulatie van posities is in figuraties niet een kwestie van verandering van formele structuren. In het Nederlandse politieke stelsel is immers tamelijk bekend welke formele functies wel en niet tegelijkertijd door één persoon kunnen worden bezet. Knooppunten in figuraties zoals die hier zijn beschouwd, zijn het resultaat van het gedrag van personen. Verkiezingen, benoemingen en coöptaties leiden tot machtsbases waardoor zoveel wederzijds afhankelijke relaties met anderen kunnen worden onderhouden dat men een knooppunt wordt in het netwerk van relaties betreffende een bepaald politiek onderwerp. Van de andere kant is het bijna ondenkbaar dat iemand in een pluralistisch politiek stelsel slechts m.b.t. één agendapunt een 'power-broker' is. Zijn positie in de figuratie aangaande één beslisproces zal dus niet louter op grond van zijn optreden in dat ene geval gelegitimeerd worden. Omgekeerd kan echter het optreden in een bepaald geval wel voldoende zijn om een reeds ondergraven gezagspositie definitief te verliezen.

Op deze manier wordt eens te meer duidelijk dat beslissen over de Markerruimte samenhangt met beslissen over grote infrastructurele projecten in het algemeen (z.o. 9.2 en 14.4); immers meerdere 'power-brokers' treden ook bij de besluitvorming over andere projecten op (RvdWst, RARO, RPC, Ministerraad). Zelfs is beslissen over de Markerruimte een affaire waarin individuele belangen-makelaars optreden, terwijl zij tegelijkertijd tesamen met (vele) anderen vorm geven aan het algemene politieke klimaat.

Hoewel tegenstanders van de Markerwaard in de topparade van formele beslissers en - adviseurs amper aanwezig zijn, is een analoog verhaal denkbaar voor de basis en intensiteit van de sociale cohesie onder de voorstanders van de ontwikkeling van het Markermeer. Ook in die coalitie zijn power-brokers aanwijsbaar. Ook daar treden personen op, die evenzeer betrokken zijn bij discussies over andere infrastructurele projecten, over de ontwikkeling van andere watergebieden en over de positie van m.n. natuur, milieu, landschap en recreatie in het algemene politieke klimaat. Ook hun machtsreputatie kan worden verhoogd, maar daartoe moet de Markerwaard juist niet worden aangelegd.

Het makelen tussen belangen vindt daar echter met beduidend minder gezag plaats. Zo zal de ontwikkeling van het Markermeer, wanneer daartoe zou worden beslist, waarschijnlijk vooralsnog onder leiding

van notoire voorstanders van de Markerwaard, als provinciale bestuurders van Flevoland, ter hand moeten worden genomen.

### 13.4 DE MACHTSBALANS

In het voorgaande zijn onder de betrokkenen 'elites' gesignaleerd, zowel onder formele adviseurs en beslissers (zie topparade) als onder insprekers (11.4). In beide gevallen kan bovendien gewezen worden op de bijzondere positie van de belangen-makelaars (zie hierboven). De vaststelling van zowel aard als omvang van 'elites' is overigens mede afhankelijk van de gekozen methode van onderzoek (zie hfd 2). De belangen-makelaars vormen knooppunten in de figuratie. Om de betekenis voor de machtsbalans hiervan nader te bepalen is het goed 4 niveaus in de aard van betrokken zijn te onderscheiden (1.3.1): 1) behorend tot passieve achterban; 2) actief deelnemend (in actie- of pressiegroep of als inspreker); 3) (formele) adviseur; 4) beslisser. Het opereren op deze niveaus heeft invloed op de intensiteit van betrokkenheid. De inbreng van elke individuele betrokkene in de figuratie is dan ook niet gelijkwaardig. De waardebepaling is echter uiterst gecompliceerd, omdat het functioneren van de figuratie bijzonder complex is. Ten dele kan dit slechts op theoretisch niveau begrepen worden (hfd 2).

De ongelijkwaardigheid van de betrokkenen heeft betekenis in de ontwikkeling van de machtsbalans. Deze ontwikkeling is beschreven in hoofdstuk 8 en toegelicht in hfd 9 t/m 12. Deze ontwikkeling is nu als volgt te verfijnen.

In de periode tot ongeveer 1972 stonden er nog slechts betrekkelijk weinig mensen 'aan de dijk te kijken' (van Duin, 1984). Enige werkgroepen (in Edam en Venhuizen) gingen de beoogde projecten in de Markerruimte van commentaar voorzien. Louter de figuratie van betrokkenen overziend, was er tot dat moment de mogelijkheid om een besluit over de Markerruimte te nemen. Adviseurs en beslissers hadden toen nog voldoende machtssaldo.

Echter, in de samenleving als geheel waren velen inmiddels gemobiliseerd om in de strijd om de kwaliteit van het bestaan ook grote infrastructurale werken te doen heroverwegen (9.2), althans om daarover in meer openheid te doen beslissen.

Eén beslisser, wel de meest vooraanstaande en reeds eerder om professionele redenen (gelegen op het terrein van de openbare financiën) twijfelend aan de waarde van de Zuiderzeewerken, greep de maatschappelijke trend aan om het machtsmonopolie van de (overwegend civiel-)ingenieurs te doorbreken en een heroverwegingsprocedure te starten (Drees jr, Minister van V&W, 1971).

Onder invloed van de procedure van heroverweging, in het bijzonder de inspraakprocedure op de Nota 276 bij de RvdWst, is het aantal participanten in de Markerruimte sterk toegenomen. De veelal via onderzoeksrapportages en de bespreking ervan in de media gevoerde strijd om de probleemstelling (1974-1980), heeft het aantal participanten, m.n. tegenstanders van verdere inpoldering, opnieuw vermeerderd. Dat is bewezen bij de profilering van de machtsposities tijdens

de inspraak- en advies-periode in het kader van de PKB-Markerwaard (1980-1982).

Er ontstaat een patstelling in de ontwikkeling van de machtsbalans. Het evenwicht is steeds labiel, maar de machtsverhoudingen lijken in balans te worden gehouden door de grote meerderheid van passieve en actieve achterban van tegenstanders ten opzichte van deze categorieën voorstanders enerzijds en een meerderheid van pro-inpoldering werkende belangen-makelaars anderzijds.

Deze positie van de machtsbalans blijft gehandhaafd in de jaren 1982-1985. De politieke massage onder bij de Markerruimte betrokkenen op terreinen als macro-ruimtelijke visie en internationale aspecten, geohydrologie, waterkwaliteit, werkgelegenheid, overheidsinvesteringen en financieringswijze, werkt weliswaar in de richting van doorbreking van de patstelling ten gunste van inpoldering, maar op beslissingsniveau wordt dit niet onomwonden bevestigd.

Het algemene maatschappelijke en politieke klimaat na 1982 lijkt aan te sluiten bij de labeling van de voorstanders van de Markerwaard (ondernemen, niet bang voor risico's, doen, ...).

De suggestie van ongecompliceerde verbanden is hier echter gevaarlijk. Het ondernemen moet vooral door het bedrijfsleven geschieden. Overheidsinvesteringen moeten m.n. nieuwe economische groei stimuleren. Meer van hetzelfde (scheepsnieuwbouw, grond-, weg- en waterbouw, nieuwe landbouwbedrijven) wordt niet zonder meer gesubsidieerd (12.4). Het kabinet wil zijn geld, waaraan het permanent een tekort heeft, strategisch innoverend besteden. Het lijkt eerder te willen aansluiten bij de 'high-tech'-trend (Naisbitt, 1982, RUVEIN, 1986). In deze optiek lijkt de Markerruimte enigszins perifeer te liggen. De patstelling kan doorbroken worden door de formele beslissers. In mei 1985 ondersteunt het kabinet echter de patstelling door verdeeld over het project te stemmen, de PKB-procedure aan te passen en de boodschapper van het gebrek aan maatschappelijke overeenstemming (de RARO) opnieuw om advies te vragen. In september 1986 blijft de patstelling strikt genomen gehandhaafd. Weliswaar beslist de regering dat de Markerwaard voorlopig niet zal worden aangelegd, maar omdat dit besluit op budgettaire motieven is gebaseerd wordt in planologisch opzicht het beleidsvoornemen niet uitdrukkelijk teruggenomen zodat de ontwikkeling van het Markermeer vooralsnog niet wordt aangevangen. Dit besluit dwingt daardoor alle betrokkenen voort te gaan in het proces, waarin zij nu reeds circa 15 jaar verkeren.



### MARKERRUIMTEKWESTIE: CONTINUITEIT EN CONGRUENTIE?

#### 14.1 INLEIDING

Behalve door de verklarende beschrijving van de Markerruimtekwes- tie zelf wil ik de plausibiliteit van de centrale hypothese van dit onder- zoek aantonen door elementen hiervan te relateren aan:

- 1) de lijn van de geschiedenis van de Zuiderzeewerken: het verband tussen hfd 4 en de Markerruimtekwes- tie (hfd 8 t/m 13);
- 2) de historische achtergrond van het onderzoek (hfd 5, 6 en 7): dus de Markerruimte-casus in verband brengen met de geconstateerde rollen van het water en de daarmee samenhangende emancipatie van bevolkingsgroepen, in het bijzonder civiel-ingenieurs, polderwer- kers, agrariërs, natuur- en milieubeschermers.

Tenslotte wil ik in dit hoofdstuk het resultaat van mijn literatuuron- derzoek naar contra-informatie presenteren. Zijn er in de door andere auteurs beschreven besluitvormingsprocessen over grote infrastructu- rele werken indicaties te vinden die wijzen op geheel afwijkende ont- wikkelpingsprocessen in de machtsverhoudingen dan door mij zijn waar- genomen en plausibel zijn gemaakt in de besluitvorming over het vraagstuk van de Markerruimte?

Het zoekproces naar de historische continuïteit en de congruentie in de machtsverhoudingen bij andere infrastructurele projecten wordt uitgevoerd met de volgende aan de centrale hypothese ontleende vari- abelen: procedure; de keuzen van de formele beslissers (beleidsin- houd); optreden betrokkenen (carrières, gedrag, toegang tot beslis- sers); ontwikkeling politieke agenda onder invloed van deelname van nieuw betrokkenen en inzet van nieuwe machtsbronnen; gebruikte labels en de mate van sociale cohesie tussen de groepen van betrok- kenen.

#### 14.2 MARKERRUIMTE IN DE LIJN VAN DE GESCHIEDENIS DER ZUIDERZEEWERKEN

Beslissen over de Markerruimte is de meest recente aflevering in de geschiedenis van de Zuiderzeewerken. De vraag is of het gaat om een hoofdstuk in die geschiedenis, dat weinig samenhang vertoont met het voorafgaande, dan wel of de waargenomen ontwikkelingslijnen worden voortgezet en welke betekenis dit heeft?

Breukvlak of continuïteit? Door de jongste ontwikkeling te vergelijken met de oudere en wel op de voornaamste hierboven genoemde variabe- len in de centrale hypothese is het mogelijk deze vraag te beantwoor- den.

##### **procedure**

De discussie over de Zuiderzeewerken is sinds ongeveer 1860 gekana- liseerd via de formele procedures van een gewone wet, van jaarlijkse begrotingswetten en van een planologische kernbeslissing. Hoewel bij begrotingsvaststelling in relatief mindere mate, gaat het steeds om een brede, maatschappelijke afweging van belangen. In de begrotingswet-

ten, aanvankelijk de begroting van het Zuiderzeefonds (1921-1959) en later de sectorbegroting van V&W, zijn vooral uitvoeringsbeslissingen aan de orde. Soms zijn deze wezenlijk, b.v. wanneer het de volgorde van de werken aangaat zoals in 1959: eerst aanleg van de Markerwaard of van Zuidelijk Flevoland. De meest ingrijpende besluiten worden echter bij gewone wet of PKB-procedure genomen. Kenmerkend voor deze procedures is dat zij nauwelijks tijdslimieten kennen. Voorzover er tijdsdwang optreedt, komt dat door politieke stellingnamen: Lely (1913) stelt zijn deelname aan de regering afhankelijk van doorzetten van de Zuiderzeewerken in de dan volgende kabinetsperiode. Het regeerakkoord van het kabinet-Lubbers eist snel beslissen (1982). Dergelijke stellingnamen worden nochtans terecht parlementair gecontroleerd. Juist de mogelijkheid van tussentijdse politieke controle brengt ons tot een positieve waardering van de tamelijk open wet-, plan- of besluitvormingsprocessen, zoals de historie der Zuiderzeewerken die laat zien. De lange duur van de procedures brengt niet zonder meer de slagvaardigheid van het bestuur in het geding. Te snel beslissen - b.v. zonder consensus of breed maatschappelijk draagvlak - kan immers contra-productief werken. Oponthoud bij de realisatie van eenmaal aanvaarde plannen door geldgebrek, oorlog of partiële heroverweging moge voor betrokken uitvoerders onaangenaam zijn, 'vertraging' is toch ook voor hen te verkiezen boven snelle, maar niet gedragen besluiten die slechts tegen hoge prijs (gewelddmiddelen van de staat) kunnen worden uitgevoerd.

In de geschiedenis van de Zuiderzeewerken vormden formele bestuurlijke aspecten, zoals opeenvolgende Staatscommissies en wetsontwerpen de structuur van het verhaal (hfd 4). Hoewel van den Berg een nieuwe Staatscommissie wenselijk vond (1973), vermoedelijk om het monopolie van de waterstaat-ingenieurs in de beleidsvoorbereiding te ontmantelen, is een commissie met die status niet meer gevormd. De advisering is wel verbreed (met de inbreng van de RARO en de RPC), maar de geëigende waterstaatsorganen bleven in functie (m.n. RvdWst en ZZC). Een adviescommissie onder leiding van de politiek meest verantwoordelijke minister, zoals de Staatscommissie-Lely (1892), lijkt nu niet goed meer denkbaar.

Gezien de samenstelling van de Staatscommissie-Lely, 50% was lid van de Zuiderzeevereniging, en haar positieve advies, geeft het nog ruim 20 jaar uitblijven van een besluit tot uitvoering van het project duidelijk aan, dat de Zuiderzeewerken minder geankerd zijn aan formele procedures en meer ingebed in maatschappelijke ontwikkelingen.

Vergelijking van de participatie toen en nu laat een groot verschil zien. Zelfs gerelateerd aan een grotere totale bevolking is het aantal actief betrokkenen in de bestudeerde kwestie vele malen groter dan in b.v. de periode 1900-1920. Dit ondanks het feit, dat de visserijdemonstratie in 1900 vergelijkbaar moet zijn geweest met de OVRIJ-dagen en de Zeiltocht om Pampus nu. Tijdens de inspraakprocedure (1980-1981) bleek in elk geval een, in vergelijking met andere PKB's, grote deelname. Ook de variëteit aan optredende belangen, in het bijzonder tegen het beleidsvoornemen, viel op. Vanuit dit perspectief speelt het vraagstuk van de Markerruimte zich af tegen het decor van de belangendemocratie, terwijl de aanloop naar de Wet van 1918 in een elitaire parlementaire democratie werd uitgevoerd.

Wat betreft de openbaarheid is er niettemin een punt van overeenkomst.

Nu is herhaaldelijk geprocedeerd om beschikbare informatie publiek te krijgen. Ondanks het feit dat hoge functionarissen van Rijkswater-

staat actief waren in de Zuiderzeevereniging, had deze vereniging eveneens problemen met de openbaarmaking van stukken (vgl uiteindelijke publicatie van stukken door Minister Kraus, 1906). Wat betreft de belangen, die vertegenwoordigd zijn in de officiële adviesraden, zijn er opmerkelijke veranderingen waar te nemen. De actieve en vaak obstructieve militairen zijn verdwenen. De vissers - vroeger altijd aanwezig - staan nu in de coulissen. Natuurbescherming, in mindere mate, en milieudefensie en recreatie zijn de nieuwkomers op het toneel.

### **keuzen formele beslissers**

De beslissingen worden veelal na lange adviesperioden genomen. Ten dele houdt het langdurig uitblijven van beslissingen verband met de ingetogen inhoud van de adviezen (3e Staatscommissie, 1913-1914: 'financieel resultaat is niet ongunstig'; Commissie Lovink, 1924: 'geen talrijke en grote baten te verwachten, wel algemeen economische voordelen'; Studiecommissie ZZV, 1932: 'alleen 'stille kritiek' op niet-rendabel zijn van het project, winst zit in 'onweegbare voordelen'; RvdWst/ZZC, 1976: 'niet inpolderen zou niet juist zijn').

Soms houdt het besluit amper meer in dan het starten van nieuwe advisering (1895: van der Sleyden wenst nieuwe adviezen; 1913: regering accoord met Zuiderzeewerken maar eerst Staatscommissie, daarna wetsontwerp; 1980: besluit pro-Markerwaard en start inspraak en advies-procedure; 1985: herbevestiging beleidsvoornemen, maar nieuwe adviezen zijn nodig voor definitief besluit). De ijskast-functie van nader onderzoek of het op voorhand pareren van onvermijdbare oppositie, zijn hiervoor belangrijke redenen (vgl 3e Staatscommissie met b.v. Cie-van Dam en Cie-IJff, 1983-1984).

Vaak zorgen andere ministeries dan V&W voor obstakels: Ministerie van Oorlog (1914), Financiën (feitelijk van 1860-1985 op diverse tamelijk cruciale momenten behoudens 1980), VROM (1982-1985). Ook de Raad van State bevorderde de voorstellen van Lely niet bepaald (ten minste niet tot de Wet 1918). In 1901 is gesuggereerd dat indiening van het ZZW-wetsontwerp te maken had met de aanstaande verkiezingen. Waar of niet, feit is dat de Markerruimte-kwestie in partij-programma's, lokale-provinciale-nationale-verkiezingen, formaties van bestuurscolleges in de regio en bij de opstelling van regeeraccorden (m.n. na ongeveer 1977) een politiek agendapunt is.

De bezetting van de ministerspost op V&W is vanzelfsprekend van groot belang. Voor 1918 demonstreerden van der Sleyden en Kraus bijvoorbeeld dat een onwillige minister het proces kan ophouden. In de jaren dertig werd er evenmin hard aan het project getrokken. In de jaren vijftig wijzen tal van kamerdebatten (rond het Zuiderzeefonds) uit dat het project weinig prioriteit krijgt. Drees jr (1971) legde een nieuw spoor voor de beleidsvoorbereiding aan. Dit was vermoedelijk het maximum dat een tegenstander in een regeerperiode kan bereiken. Hoewel zijn opvolgers voorstander, c.q. sympatisant van het project waren (Udink, Westerterp, Tuynman en wellicht ook Zeevalking), hebben zij het door Drees jr uitgezette spoor van heroverweging niet willen verlaten. Ook de laatste minister in de lijn, mevr. Smit-Kroes, werkt binnen het kader van de procedure, maar als voorstandster van het project overigens veel minder lijdzaam dan haar directe voorgangers.

De brede afweging (t.b.v. wetsontwerp of PKB) in het totale kabinet verhindert echter dat het standpunt van de Minister van V&W bij uitstek beslissend is.

In het beslissen vormt 1918 een caesuur: vóór 1918 ging het om de aanvaarding van het Zuiderzeeproject, ná 1918 wordt het project tegen wijzigingen verdedigd. Hadden voor 1918 de voorstanders van het project de bewijslast, na 1918 ligt die veeleer bij de tegenstanders, althans tot 1971. Immers, Drees jr beslist tot heroverweging en dat impliceert dat beide kampen hun stellingen moeten verdedigen. Hoe de bewijslast ook ligt, voors en tegens vormen steeds de aanleiding tot de te behandelen zaken in de onderzoeksrapporten en adviezen. Deze agendapunten vertonen een opmerkelijke continuïteit. De extra adviezen die van der Sleyden in 1895 wenst, betreffen bijvoorbeeld onderwerpen die in 1985 uiterst actueel zijn.

Overwegende dat de agenda van de discussie over het Zuiderzeeproject langdurig dezelfde blijft, dat de pro-adviezen ingetogen zijn en veel voorwaarden tonen, dat de politieke tegenwerking vanuit diverse departementen tamelijk permanent is, dat ook binnen het departement van V&W niet steeds de eerste prioriteit bij het Zuiderzeeproject ligt/kon liggen, is de **conclusie** gewettigd dat:

1. het beslissen (na 1918) nooit werd opgehouden door technische, bijna onoverkomelijke oorzaken, maar door in de ontwikkeling van de samenleving ingebedde discussies;
2. de keuze van vooraanstaande formele beslissers minder door het project zelf als wel door de politiek-maatschappelijke situatie en hun specifieke rol daarin wordt bepaald. Deze keuze is overigens nooit aan de direct verantwoordelijke minister alleen overgelaten. Steeds vindt daarvoor brede afweging in de Minister-raad plaats.
3. de beslissingen, gezien voorgaande overwegingen en gevolgtrekkingen, veelal onder invloed van katalysatoren tot stand komen (overstroming, honger, oorlog, onverwachte politieke positiewisselingen);
4. in weerwil van nationaal huldebetoon bij realisatie van delen van het project, en bij jubilea daarvan, heeft het Zuiderzeeproject de opeenvolgende besluitvormingsprocedures tot nu toe slechts met moeite overleefd;
5. het bepalen van een keuze betreffende de Markerruimte in de lijn van beslissen over het Zuiderzeeproject als geheel ligt, alsook over eerdere delen daarvan.

#### **optreden en carrière van betrokkenen/toegang tot de beslissers**

Gegeven eerdere conclusies in hoofdstuk 13 over de sociale binding van beslissers en adviseurs en over de ongelijkwaardigheid van de betrokkenen in het perspectief van de ontwikkeling van de machtsbalans, kan dit onderdeel nu betrekkelijk kort zijn.

Juist omdat hier een langlopend proces wordt bestudeerd is het verloop van carrières een relevante variabele. Toch lijken carrières tot nu toe geen beslissende invloed op het proces te hebben gehad. Tot afronding ervan hebben zij vooralsnog niet bijgedragen. Wel hebben zij tot bindingen tussen personen en groepen geleid, waardoor voor-

en tegenstanders in een vrijwel onwrikbaar ogende stelling zijn terechtgekomen.

Betrokkenen trachten toegang te krijgen tot de formele beslissers en willen liefst zelf in de colleges van beslissers of van adviseurs participeren. De promotors van het Zuiderzeeproject zijn hierin gedurende nu meer dan 100 jaar succesvol geweest. De Zuiderzeevereniging had steeds hooggeplaatsten onder haar actieve leden. Dit geldt eveneens voor de huidige leiders van de voorstanders. Commissarissen van de Koningin, vroegere ministers, presidenten van de Nederlandse Bank, bankiers, top-ambtenaren zijn functionarissen welke bij herhaling onder de promotors van het project te vinden zijn.

Onder tegenstanders zijn dezulken weinig te treffen. Van Gijn (Min. v. Financiën, 1913-1918) met zijn acties tegen het project in de jaren twintig is een uitzondering. Voor Ginjaar en Winsemius (milieu-ministers) en van Hulten (staatssecretaris V&W) geldt dit ook, maar dan specifiek in de Markerruimte-kwestie. De vertegenwoordigers van de tegenstanders van inpoldering komen veelal uit de 2e golf van natuur- en milieubeschermingsorganisaties (hfd 7). Het gaat om personen zonder speciaal opmerkelijke carrières.

Op grond van carrières en verworven formele posities hebben de voorstanders van het Zuiderzeeproject gedurende de gehele beschouwde periode meer en regelmatigere toegang tot de beslissers dan degenen, die het project liever beëindigd zien.

Daarbij zijn twee kanttekeningen nuttig.

Ten eerste is de oppositie, hoewel marginaal, opgenomen in het officiële adviescircuit (b.v. visserij in Staatscommissie-Lely; SNM, VBIJ, OVRIJ, NVVS in de CNM-RARO). Sommigen zullen deze positie 'ingekapseld' noemen. Toch is deze overlegpositie een enkele maal basis geweest voor direct overleg met de meest betrokken formele beslissers, dus grondslag voor directe beïnvloeding.

Ten tweede zij opgemerkt, dat het netwerk van contacten nu veel complexer is dan tijdens de jarenlange lobby tot aanname van het Zuiderzeeproject. Toen bevond vrijwel elke actieve participant zich in de Haagse kring van parlement en regering. De lobby-, overleg- en beslislijnen waren toen nog kort en overzichtelijk. De hoofdstukken 9 t/m 13 hebben de complexiteit van de figuratie inzake de Markerruimte voldoende toegelicht om in te doen zien, dat nu op meerdere niveaus en per niveau op meerdere sporen, het proces van besluitvorming wordt ontwikkeld. Niet in de laatste plaats is de toename van de ingewikkeldheid van het proces gevolg van het feit, dat het Zuiderzeeproject al gedeeltelijk uitgevoerd is. Immers, de nieuwe polders hebben nieuwe carrières en sociale bindingen geschapen, op basis waarvan de verdere ontwikkeling van het project wordt ondersteund. Het project heeft zijn eigen pressiegroep tot stand gebracht, alsook zijn eigen tegenstrevers natuurlijk. De eersten zijn letterlijk meer gevestigd. Voor hen zijn de opposanten de buitenstaanders, terwijl de wereld der gevestigden al ingewikkeld genoeg is.

### **ontwikkeling politieke agenda, nieuwe beslissingscriteria**

De centrale hypothese geeft aan dat veranderingen in gebruik van machtsbronnen en 'labels', wijzigingen in mobiliteit en sociale cohesie tussen betrokkenen en ontwikkelingen in de toegankelijkheid van de beslissers, weerspiegeld worden in de beslissingsmaatstaven die voor het uiteindelijk besluit van belang blijken.

Aan de hand van de ontwikkeling van beslissingsmaatstaven kan dan ook worden teruggelezen welke individuen, groepen en instellingen in het netwerk van betrokkenen zich invloedrijk manifesteren. In feite is

dit de aanpak van de besluitvormingsmethode bij het meten van de macht en invloed (hfd 2).

Beslissingsmaatstaven dienen om te verwachten effecten (al dan niet in het licht van selectieve belangen) te waarderen en op grond van afweging daarvan tot besluiten te komen (Goverde, 1982, ILRI).

In de Markerruimte-kwestie zijn door uiteenlopende onder meer de volgende beslissingsmaatstaven geformuleerd en staande gehouden. Het uiteindelijk besluit is goed als het:

- zorgt voor landaanwinst;
- zorgt voor terugverdienen van investeringskosten;
- nieuwe werkgelegenheid schept in het gebied;
- de ornithologische en ecologische waarden van het gebied veilig stelt;
- het economisch gebruik van schaarse grond in een dichtbevolkt land ondersteunt;
- de zoet-watervisserij bevordert;
- wordt genomen na publieke besluitvorming, gebaseerd op de beschikbaarheid van alle relevante informatie en op de beschouwing van alternatieven die reële mogelijkheden weerspiegelen;
- de keuze van toekomstige generaties niet nodeloos beperkt.

Met het materiaal in de hoofdstukken 9 t/m/ 13 is deze lijst van criteria uiteraard uit te breiden.

De patstelling tussen de betrokkenen demonstreert dat er nog geen oplossing in de Markerruimte-kwestie is gevonden, die een toetsing op vele criteria kan doorstaan. De optimale oplossing is, zo al te bedenken, vooralsnog niet gevonden.

De geschiedenis van de Zuiderzeewerken geeft de indruk dat de samenstelling van de politieke agenda veel continuïteit heeft. Als van Duin terecht heeft gewezen op de continuïteit van de doeleinden van het project, laat het zich denken dat de voornaamste beslissingscriteria ook hetzelfde zijn gebleven (vgl hfd 4). Het is waar, dat aspecten van veiligheid, waterbeheersing, verzilting, landaanwinst, voedselvoorziening en na de WO II ook communicatie en ruimtelijke ordening centraal op de politieke agenda hebben gestaan. Maar dit geldt slechts in zijn algemeenheid. Zo werd het aspect voedselvoorziening bij aanvaarding van de Wet 1918 en in de periode tussen de wereldoorlogen vooral uitgelegd in de richting van vergroting van autarkie. In de Markerruimte-kwestie echter is, door dezelfde groep betrokkenen dit aspect geënt op de wereldvoedselvoorziening. Het aspect landaanwinst heeft een bijzondere ontwikkeling op de agenda gehad. Lely, noch de ZZV zagen landaanwinst als primair doel. Omdat latere landuitgifte profijtelijk werd geacht en de staat in die tijd weinig belangstelling had om de waterbouwkundige affaire te financieren, werd landaanwinst een doel dat het project financieel moest oliën. De landbouw zag toentertijd de uitbreiding van cultuurgrond wel als

gewenst, maar liever in de vorm van ontginning van 'woeste grond' dan door aanleg van polders in de Zuiderzee. Nu moet vooral het landbouwbelang het project trekken.

Toen de rentabiliteit slechts 'niet gunstig' bleek, wees de Cie-Lovink (1924) al op de 'algemeen economische voordeelen'. Aldus de voortgang en, conform de wet, de staatsfinanciering nogmaals legitimerend. Colijn zette echter liever de werken op een laag pitje (jaren dertig). Liever Nederlandse gastarbeid dan Nederlandse staatsuitgaven. Na de inspraak- en adviesprocedure over de eventuele aanleg van de Markerwaard is veel discussie losgekomen over de staats- dan wel private financiering. Toen het kabinet particuliere financiering zei te willen ondersteunen, stelde RABO-topman Lardinois dat dat zelfs bij landbouw-bestemming wel mogelijk zou zijn maar op grond van overwegingen van ruimtelijke ordening en grondmarkt, kortom voor publieke belangen, ongewenst. Overheid, na U alstublieft! Zelfs de idee dat polderaanleg slechts voor éénderde hoeft te worden meegefinancierd door beleggers om de overheid een budget-neutrale financiering mogelijk te maken, namelijk bij inzet van werklozen voor 80% van het karwei (NEI-studie, 1985, Westerhof, 1985), vermag de overheid vooralsnog niet verlokken tot het project. Het gaat niet om het kost wat kost scheppen van werkgelegenheid. Overheidsinvesteringen moeten steeds op hun maatschappelijke wenselijkheid worden beoordeeld (Winsemius, 1984; de Koning, 1985)

Continuïteit lijkt er zelfs bij vergelijking van het voorstel van Stevin met de voorstellen vanuit de Overleggroep IJsselmeer. Stevin's voorstel was niet realistisch, gegeven de stand van de techniek. Er bleek geen politiek enthousiasme voor te vinden. Met de Markermeer-optie is hetzelfde geschied. Onvolgende kennis van de ecologische aspecten van het gebied in relatie tot denkbare ontwikkelingen in het gebied heeft tot nu toe mede verhinderd dat met een wervende beheersvisie en met toekomstbeelden voor dit waterareaal politieke steun kon worden gevonden.

Het veiligheidsaspect is eveneens voortdurend aan de orde. De Afsluitdijk zou een grote besparing zijn op het onderhoud van 300 km dijk langs de Zuiderzeekust. Maar er bleken volgens de waterstaatsingenieurs meer dijken nodig om het kustgebied van de vroegere Zuiderzee alsmede de nieuw aangelegde polders, met name Flevoland, veilig te stellen. Dit leidde tot de dijk Enkhuizen-Lelystad, de dijk om Marken en tot voorstellen tot verhoging van de Flevolanddijk. Anderzijds bleken de waterstaatkundige werken in de niet-inpolderingsvariant van 1972 minder noodzakelijk als eerder werd gesuggereerd. De intensiteit van de aandacht voor het veiligheidsaspect is gelijk op gegaan met de opkomst en neergang van de invloed van de waterstaatkundige ingenieurs in het besluitvormingsproces. Den Herder (zie 4.8) kaartte een groot aantal onderwerpen aan op het gebied van de waterbeheersing, visserij en cultuur-historische waarden. Waterkwaliteit, grondwaterpeildaling, visproductie, visserijcultuur, landschappelijke waarden van Zuiderzee en Zuiderzeekust zijn permanent op de politieke agenda gebleven. Het hoofdstuk schadevaststelling en -afwikkeling is wederom door de visserij op de agenda geplaatst. Maar ook als gevolg van verwachte bodemdaling en verlies van natuurwaarden. In regeringsstukken over de Markerruimte is dit

onderwerp tot nu toe echter vaag gelaten. De aanpak van de RvdWst ten aanzien van schade door bodemdaling in 1984 roept herinneringen op aan de schamele uitvoering van de Zuiderzeewet, nadat Lely ten aanzien van de schadeloosstelling van de vissers toch een zeer verlicht standpunt had ingenomen. De schadekwesties houden een stevige grondslag in voor nog jarenlange bindingen tussen de betrokkenen.

De financieel-economische aspecten zijn in meer ruime zin in 12.4 weergegeven. De continuïteit van de strijdpunten (budgetlasten, kostenberekening, gebruikte renteschattingen, rendementen en effecten van het project op kapitaal- en grondmarkt) is opmerkelijk. Betrokken belangengroepen moeten zich, hoewel vaak noodgedwongen, met deze voor hen vaak afgeleide kwesties bezighouden. Het Departement van Financiën heeft het meest continu reserves tegen het project getoond. Toch zijn er, hoewel vertraagd, steeds weer middelen beschikbaar gekomen. Een lopend project definitief van de begroting schrappen blijkt vrijwel niet te doen.

### **conclusie**

De geschiedenis van de Zuiderzeewerken toont dus een politieke agenda waarop steeds weer dezelfde onderwerpen staan. De beslissingen worden echter over dermate lange perioden verspreid genomen, dat eerder verworven kennis zelden lijkt te kunnen doordringen tot latere besluitvormingsprocedures. Voor gevestigde organisaties in het proces waarschijnlijk een groot voordeel. Zij dragen intern hun ervaringen op doeltreffende wijze over. Minder georganiseerde betrokkenen, nieuwkomers, zijn echter gedoemd het wiel meer dan eens uit te vinden.

Onder invloed van meer algemeen maatschappelijke gebeurtenissen en ontwikkelingen (oorlog, watersnood, welvaart-velzijn debat, bevolkingsgroei, verstedelijking) komen weliswaar nieuwe betrokkenen in de arena waardoor accenten in de agenda worden verlegd, maar de structuur van de ontwikkeling - voortgaande realisatie van het project - wordt niet gewijzigd. Wel wordt de elasticiteit van de structuur op de proef gesteld.

### **inzet nieuwe machtsbronnen**

Ook op het punt van benutting van machtsbronnen is een grote mate van continuïteit in het lange proces der Zuiderzeewerken aanwijsbaar. Technische deskundigheid bijvoorbeeld. Wanneer het project te duur wordt geacht (1920-1930 en 1982-1985) wordt technische kennis benut om nieuwe, uiteraard goedkopere methoden van dijk aanleg, bemaling, ontginning en inrichting te vinden en de politiek te stimuleren voort te gaan met het project. In de jaren twintig was hiervoor een ingenieursstrijd nodig, maar nadat is bewezen dat de Zuiderzeewerken geen graf voor reputaties zijn, lijkt elke technische innovatie als zoete koek geconsumeerd te worden. In de prijs van de uitvoering is echter daarvan meestal niets terug te vinden (Belgraver + Kleibrink, hfd 4).

Opmerkelijke inzet van politieke machtsbronnen zijn we tegengekomen in 1913 (Lely participeert in het kabinet onder voorwaarde van start Zuiderzeewerken), in 1974 (minister VRO - Gruyters - presenteert onverwacht een lijst van 23 PKB's), in 1980 (Staatssecretaris Smit-



Kroes zet procedure PKB-SBL los van Markerwaard-procedure door) en in 1982 (na aanvaarding van meerdere scenario's in RARO-advies, wenst een groep van 10 aangevoerd door Landdrost Lammers haar politiek gewicht scherper te profileren).

Over de rol van de nieuwe beslissingsprocedure, die van de PKB, als nieuwe vorm van controle over de organisatie van de besluitvorming kunnen we het volgende opmerken. De lange aanloop naar nieuwe besluiten levert voor alle betrokkenen een probleem op, namelijk hoe gedurende de gehele periode de interesse van de achterban en de gunstige ondersteuning van het eigen standpunt in de publieke opinie kunnen worden behouden. Dit probleem is uiteraard groter voor hen die geen gevestigde belangen in de overheidsorganisaties, noch in de officiële procedures hebben, dan voor de geïnstitutionaliseerde organisaties. In de Markerruimte-procedure heeft de oppositie van de Markerwaard hiertoe effectieve nieuwe machtsbronnen gevonden in het gebruik van de WOB, het doen verrichten van contra-expertises alsmede de vorming en voortdurende presentatie van een hechte coalitie.

In de Markerruimtekwestie is bovendien door alle betrokkenen de gang naar de media veelvuldig ondernomen. Radio, TV-films, nationale en regionale bladen, verspreiding van eigen producties (pamfletten, boeken, films) zijn steeds weer benut. De media zelf zijn daarbij een ondersteunende politieke factor. Zonder hen zijn politici, bestuurders, instellingen en actiegroepen 'toneelgezelschappen zonder publiek' (Brouwer, 1985). Doordat zij het behandelen krijgt een bepaald aspect ten minste enig politiek en sociaal cultureel belang. Door hun commentaren nemen de media een standpunt in, waardoor aan een bepaalde richting in dat geval politiek gewicht wordt toegekend.

Aan het eind van de inspraak- en adviesprocedure is vastgesteld (Goverde, 1982, ILRI), dat vier van de zeven landelijk verspreide dagbladen zich tegen voortzetting van het Zuiderzeeproject hadden uitgesproken, dat vrijwel dezelfde verhouding bij de radio- en TV-nieuwsrubrieken was te vinden en dat de rest aanzienlijke twijfels ten aanzien van het project formuleerde.

Natuurlijk hadden belangengroepen in de eerdere geschiedenis van de Zuiderzeewerken ook hun wegen naar de media. De artikelen-serie van Vissering in 1916, hebben we genoemd, evenals Joris Ivens en zijn films over het project. De jaarboeken van de ZZV bevatten ook vaak afdrukken van artikelen, met name uit buitenlandse kranten, waarin haar ideeën werden uiteengezet.

Zonder twijfel is nu de rol van de media in het onderhouden van publieke belangstelling alsmede in de bepaling van het relatieve gewicht van bepaalde meningen in de machtsbalans groot. De media informeren politici en ambtelijke organisaties over de gedachtenvorming en de inzet van machtsbronnen in de samenleving. Dit is te meer van belang omdat niet alle betrokkenen zoals dat in de eerste helft van de historie der Zuiderzeewerken veelal wel het geval was, permanent actief kunnen zijn in Den Haag.

#### **labels/sociale cohesie**

In 4.2 is de uitspraak van Thijssen aangehaald dat zij die de Zuiderzeewerken tot stand brengen dit doen uit roeping. Het is waarschijnlijk dat dit zich innerlijk geroepen voelen te moeten bijdragen aan de realisatie van de ZZW een aantal invloedrijke voorstanders-bestuurders

doet volharden in hun standpunt en juist daarom ook hun positie als 'power-broker' wensen te continueren. Een dergelijke mentale grondslag is uiteraard een sterke basis voor groepssamenhang. Sociale cohesie ontstaat door de jaren heen. Men herkent elkaar als groep. Wij en zij blijken ommuurd. Wij zijn doendenkers, zij zijn doemdenkers (zie polderwerkers, 6.3). Omdat wij onze handen uit de mouwen staken, hebben wij het recht om onze mening te geven. Er is vereenzelviging met het project. Hoewel in het voorgaande sterk uiteenlopende 'labels' zijn waargenomen voor verschillende categorieën betrokkenen in de Markerruimte, is eveneens fundamentele beroepsmatige consensus onder de elkaar bestrijdende ruimtelijke planners gesignaleerd. Er is een beiderzijds geloof in de maakbaarheid van de samenleving en in de mogelijkheid middels een bepaalde vormgegeven fysieke omgeving het gedrag van mensen in positieve zin te kunnen beïnvloeden. Professionaliteit mondt derhalve niet steeds uit in onderlinge verbondenheid.

Het sinds ongeveer 1900 bestaande machtsmonopolie van (civiel-)ingenieurs met betrekking tot het IJsselmeergebied is na 1970 geleidelijk afgebrokkeld, vooral door verlies aan geloofwaardigheid. Eind 19e eeuw tot en met de jaren zestig van deze eeuw was er voor het Zuiderzeeproject steun in de drie voornaamste politieke stromingen. Deze steun was gefundeerd in positief wilsoptimisme onder zowel liberalen als socialisten vanaf het einde der 19e eeuw. Deze fundering wordt het eerst onder de socialisten aangetast (jaren zeventig). Echter ook de liberalen raken verdeeld over het Zuiderzeeproject (VVD-verkiezingscongressen, 1982 en 1986). De confessionelen steunden het project vooral om de agrarische gebruikswaarde, die voor een deel van hun achterban van belang is. In het gedrang om overheids gelden, alsmede door de groeiende problematiek in de agrarische sector - ondanks rooskleurige economische resultaten - raken ook de confessionelen verdeeld over het project.

Verlies aan geloofwaardigheid en afnemende politieke steun tast ook de sociale cohesie onder beroepscategorieën aan. Daarbovenop komen nog de voortschrijdende overheidsreorganisaties, waarbij RWS, ZZW, en de RIJP in alle hevigheid (door verminderde hoeveelheid werk onder andere onder invloed van gemeente- en provincievorming in Flevoland) betrokken raken. Dan wordt het duidelijk dat op ongestoord en vol vertrouwen verder werken aan de realisatie van het eens opgestarte karwei slechts weinig kans is. De onderlinge concurrentie tussen de ambtenaren van het Ministerie van V&W wordt (personeelstechnisch beschouwd) daarbij zo groot, dat ook deze variabele de onderlinge cohesie niet bevordert.

Bovendien neemt de oppositie in omvang toe. De Overleggroep IJsselmeer zorgt voor tamelijk hechte coalitievorming, tenminste tegen de Markerwaard (1979-1985).

Dit blijkt zo effectief, dat de voorstanders van het polderproject ook overgaan tot de oprichting van actiegroepen (Markerwaard BV, Vrienden van de Markerwaard, 1984-1985) en zelfs politieke steun van de minister van V&W daarvoor ontvangen. Hoewel hiermee het eerder behaalde politieke krediet en de eerdere sociale cohesie niet terugkeren, ontstaan er wel duidelijk aanspreekbare vertegenwoordigers van een pro-inpolderingsstandpunt buiten de overheid. Hierdoor wordt in elk geval de puur ambtelijke belangenbehartiging enigszins aangevuld.

Deze actiegroepen nemen ook de draad van de Zuiderzeevereniging weer op; zij organiseren de viering van het honderdjarig bestaan van de oprichtingsdag van deze vereniging.

Aldus is de kring van de project-promotie weer gesloten. Van opkomst eind 19e eeuw via een langdurig machtsmonopolie en de afbrokkeling daarvan naar enige hernieuwde opkomst in de laatste jaren. Toenemende legitimering van het eigen werk blijkt noodzakelijk. De verbreding van belangenafweging, met name na 1982, maakt zelfs een specifieke maatschappelijke lobby-organisatie weer nodig (1985).

Voorzover alle eerder geconstateerde elementen van continuïteit niet van voldoende kracht zouden blijken te zijn, mag worden aangenomen dat de herleving van de Zuiderzeevereniging in de vorm van Vrienden van de Markerwaard, de polder-kwestie hoe dan ook op de politieke agenda zal houden zolang niet tot inpoldering is beslist, zelfs wellicht totdat de Markerwaard is aangelegd.

### **14.3 MARKERRUIMTE IN GESCHIEDENIS VAN MENSEN EN WATER IN DE LAGE LANDEN.**

Water speelt in de Nederlandse geschiedenis vele rollen. In hoofdstuk 5 is aangeduid dat deze rollen van het water samengaan met zich ontwikkelende activiteiten van mensen in de Lage Landen.

Wat is het relatieve belang van de opgemerkte rollen van het water in de Markerruimte-casus en wat is hiervan de betekenis voor de optredende betrokkenen?

In de Markerruimte wordt het water vrijwel volledig beheerst, kwantitatief en in mindere mate ook kwalitatief.

Landvorming door aanslibbing is dan ook uitgesloten. Onberekenbaar optreden van het water met schadelijke gevolgen is nooit uit te sluiten, maar haast niet voor te stellen, met name niet na de sluiting van de dijk Enkhuizen-Lelystad (1975).

De scheepvaartroutes in de Markerruimte kunnen steeds verzekerd worden, wat de toekomst van het gebied ook wordt. De bodem is nu economische basisfactor voor de visserij alsook voor enige oppervlaktedelfstofwinning (zand). Na drooglegging en ontginning zou het gebied vooral basis zijn voor de agrarische sector. De economische waarde voor de recreatievaart en de drink- en industriewatervoorziening, de landschappelijke - en ecologische waarde voor de recreanten en natuur- en milieubeschermers zijn in belangrijke mate afhankelijk van het niet benutten van de potenties tot drooglegging en ontginning.

De historische rollen van het water zijn nu dus niet alle even belangrijk in de Markerruimte. Toch zijn vrijwel alle groeperingen die historisch zich op het water oriënteerden actief (geweest) in het onderzochte geval. Hun relatieve positie in de huidige figuratie van betrokkenen weerspiegelt echter de rollen van het water die nu meer van belang zijn. Ingenieurs, centrale en regionale bestuurders, ambtelijke beleidsadviseurs, agrariërs, natuur- en milieubeschermers vormen de huidige dragers van het netwerk.

Welke rollen van het water uiteindelijk de meeste gelegenheid in de Markerruimte zullen krijgen hangt niet alleen af van de plaatsgebonden betrokkenen. Zij zijn immers een deelverzameling van de

totale Nederlandse figuratie, waarvan bekend is (hfd 5) dat zij zich in de loop van de geschiedenis niet continu noch in gelijke mate oriënteert op het water en de rollen die het vervult.

### **(inter-)nationale ontwikkelingen veranderen positie Markerruimte**

Waren de eerste bewoners in dit land al blij wanneer een kleine verhoging in het landschap, een terp, hun enige veiligheid bood tegen het water, in de tweede helft van het eerste millenium was men georiënteerd op het continent waarbij het binnenwater werd benut. Nieuwe scheepsbouw- en vaartechnieken maakten echter meer zee-wards gelegen locaties kansrijker in de internationale handel. Het sociaal-economisch zwaartepunt verschoof in de periode 800-1500 naar de zeegebieden. In de Gouden Eeuw was de Republiek het centrum van de wereldeconomie en als zodanig volledig georiënteerd op de zee. Werden aanvankelijk de winsten binnenslands productief gemaakt, onder meer in de drooglegging en ontginning van waterplassen, de regenten van de 18e eeuw oriënteerden zich niet zozeer op de strijd tegen het water of de benutting ervan. Zij exporteerden hun kapitaal naar financiële markten met name in Engeland en Frankrijk, waar grote winsten konden worden gemaakt. De Franse tijd dwong de bewoners van de Bataafse Republiek en het Koninkrijk Holland zich meer dan ooit te oriënteren op het continent. De reactie volgde in de 19e eeuw, toen eerst de waterwegen als centraal transportsysteem in ons land werden geïntegreerd en later de toegankelijkheid van deze regio voor de zeevaart werd verbeterd middels nieuwe toegangen naar de zee: het Noord-Hollands kanaal, het Noordzeekanaal en de Nieuwe Waterweg. Ook worden productieve investeringen verricht: aanleg Haarlemmermeer, nieuwe vissersschepen, stoomvaart. De Zuiderzeewerken passen in deze reeks als bekroning van de technologische ontwikkeling van de 19e eeuw.

De enorme uithaal van de zee in 1953 dwong de bewoners de zeevering als ernstige taak weer op te nemen. Op waterbouwkundig gebied lag de technische progressie nu in de Deltawerken. De economische ontwikkeling in de jaren '50-'80, gekenmerkt door internationale kapitaalvervlochtening en Europese economische integratie, doet het economisch zwaartepunt in ons land langzaam in zuidoostelijke richting verschuiven. De Randstad Holland en de Brabantse stedenrij en in mindere mate Arnhem-Nijmegen en Zuid-Limburg hebben een relatief voordelige positie ten opzichte van het West-Europese kerngebied (London-Brussel-Keulen-Frankfurt-Milaan-Lyon-Parijs-London). Door gigantische inspanningen kan Amsterdam (met Teleport-West, Schiphol, Industrierrein Amsterdam Zuid-Oost, off-shore activiteiten in de Havens-West, eventueel een TGV-aansluiting) wellicht aansluiting houden ten opzichte van het verschuivende zwaartepunt. De Markerruimte ligt hierbuiten. Slechts de zuidwest hoek van Zuidelijk Flevoland (concreet Almere) lijkt nog te kunnen profiteren van de uitstraling van dit kerngebied. Deze ontwikkeling eist hernieuwde oriëntatie van de natie op het continent.

Anderzijds is er ook een economische ontwikkeling die de zee op multi-functionele wijze doet exploiteren. De off-shore industrie vraagt weliswaar om continuïteit in de oriëntatie op de zee, maar de activiteiten daarin worden niet ontplooid vanuit het IJsselmeergebied, zoals bij de zeehandel in de 16e en 17e eeuw, maar vanuit geografisch beter gelegen locaties als Den Helder, IJmond en mogelijk in de toekomst ook Amsterdam.

In de dubbele optiek van recente heroriëntatie op het continent en op de zee blijkt de Markerruimte excentrisch gesitueerd te zijn. Op grond hiervan is er nauwelijks nog continue pressie voor een Markerwaard vanuit directe ruimteclaims te verwachten. Het gevolg is dat de Markerruimte reserveruimte wordt om over 10 jaar of veel later indirecte ruimteclaims te vervullen. Aangezien deze veelal worden gelegd vanuit de wens op compensatie voor gedwongen afstand van gronden door agrariërs, is het begrijpelijk dat het conflict in de Markerruimte zich heeft toegespitst op sociaal-economische belangen van de agrarische sector en sociaal-ecologische belangen van de sectoren natuur, milieu, recreatie en visserij.

De geschetste ontwikkelingen in de figuratie op nationaal niveau, als deel van internationale vervlechtingen, hebben weliswaar macro-economische betekenis, maar daarmee valt niet elke regionale of lokale druk op het gebied weg. Bijvoorbeeld, wanneer de ontwikkeling van technologische waterbouwkundige kennis de aanleg van de Markerwaard mogelijk tot een soort routine-klus maakt, impliceert dit niet dat er geen civiel-ingenieur of een aannemer zou zijn te vinden die dit werk zou willen uitvoeren. Ook bankiers mogen weliswaar beleggingen relatief beter in 'high-tech' of andere groeifondsen kunnen plaatsen dan in een inpolderingsproject, niettemin kunnen bepaalde banken zodanige relaties met bijvoorbeeld agrariërs hebben dat zij een Markerwaard-project eventueel willen (mede-)financieren.

Hoewel nationale en internationale ontwikkelingen het IJsselmeergebied en de Markerruimte in het bijzonder dus mogelijk in een nieuw licht plaatsen, hebben we eerder in dit hoofdstuk tal van elementen voor continuïteit van de ontwikkeling in het gebied kunnen signaleren. In beginsel is dan ook geen van de betrokkenen definitief uitgespeeld. Laten we tenslotte de rollen van de respectievelijk betrokkenen die lange perioden aandacht voor het gebied hebben gehad, nader bezien.

De waterbouwkundigen, cultuur-technici en ruimtelijke planners van ZZW en RIJP en, meer op de achtergrond, van de Hoofddirectie van de RWS zijn in het voorgaande allen als **civiel-ingenieurs** benoemd en tot de direct betrokken ambtelijke beleidsvoerders van de Markerruimtekwesie gerekend. Hun machtsbronnen zijn, gelijk voor alle ingenieurs (Lintsen, 1985): deskundigheid, legitimiteit, sociale relaties en maatschappelijke posities. Er is nog immer zeer veel deskundigheid in deze groep verzameld. Alle betrokkenen zijn voor informatie veelvuldig van hen afhankelijk. Legitieme inzet van deze deskundigheid is echter verminderd. Naar mijn mening hebben de civiel-ingenieurs sterk ingeboet aan geloofwaardigheid onder invloed van hun toenemende afhankelijkheid in de figuratie van andere betrokkenen. De specifieke waterbouwkundigen verloren politiek gezien hun monopolie en later zelfs de totale greep op het gebeuren. Technologisch was de macht van hun deskundigheid eveneens verminderd door de concurrentie van de Deltawerken. Het is een speculatie waard of deze tanende positie van de deskundigen opgekrikt had kunnen worden door het WESP-project van Lieveense loyaler tegemoet te treden, zoal niet te omarmen.

De inpoldering van de Markerruimte kan als betrekkelijke routine-klus ook niet het visite-kaartje zijn waarvan de export van technologische kennis op waterstaatkundig gebied afhankelijk is. In verhouding tot plannen in Indonesië, Maleisië, Korea, Japan en China is de Marker-

waard zelfs een bescheiden project (Segeren, 1985). Ook wordt de relevantie van een dergelijk werk voor de export soms betwijfeld (... Wereldbank/Polders of the World, 1982; van Putten, 1984). De maatschappelijke positie van de ingenieurs in de Markerruimte is drastisch veranderd na de instelling van de gemeenten Lelystad, Almere en Zeewolde alsmede van de provincie Flevoland. De sociale relaties, inclusief de formele en informele kansen hun belangen te promoten, zijn uiteraard gebleven. De basis van de lobby is echter verzwakt op grond van de eerder genoemde factoren.

Onder Lely zaten de waterstaat en de landbouw nog in één departement. Eerder is opgemerkt dat de **landbouworganisaties** zich steeds als natuurlijke, vanzelfsprekende bondgenoten van de poldervoorbereiders en -constructeurs hebben opgesteld. Op het oude land heeft de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie van de agrarische sector een eigen besliscircuit, een eigen politiek sub-systeem ontwikkeld (hfd 6). Bij de beleidsvorming over de Markerruimte is de agrarische sector echter afhankelijk, en hij kan in de traditionele coalitie geen besluiten forceren. De PKB-procedure maakt deze coalitie immers afhankelijk van het besliscircuit in de ruimtelijke ordening, **dus** van afweging in breder kader. Volgehouden consensus zou continuïteit kunnen waarborgen. Nu LEI-studies politiek belangrijke kanttekeningen hebben geplaatst bij de wenselijkheid van verdere landaanwinning in de Markerruimte voor de agrarische sector als geheel, is de overeenstemming niet langer volledig.

De integratie van de **polderwerkers** in de organisatie van de overheid in de IJsselmeerpolders is in hoofdstuk 6 geschetst. Zij werden lagere ambtenaren bij de landbouw-maatschappij of landarbeider bij particuliere boeren. Als ingenieurs en landbouw-organisaties politiek-bestuurlijk aan elkaar getrouwd zijn, dan kunnen de organisaties van de polderwerkers en landarbeiders als de kinderen van dit huwelijk worden opgevat. Hiermee wordt dan tevens de hechtheid van de sociale cohesie tussen deze betrokkenen nog eens geaccentueerd. Als op zichzelf staande belangengroep manifesteren de polderwerkers zich zelden. Hun stem klinkt wel door in het standpunt pro-inpoldering van sommige vakbonden, in het bijzonder van het CNV en diverse ambtenarenbonden.

Vanuit een sociaal-ruimtelijke en regionaal-economische optiek is opgemerkt dat de Markerruimte meer excentrisch is komen te liggen. De ruimtelijke reactie daarop is minder snelle groei, mogelijk zelfs afbouw van taken van groeikernen rond de Markerruimte (Purmerend, Hoorn, Lelystad, Almere en wat apart Stedebroec). De tang van verstedelijking rond het Markermeer lijkt dus minder te gaan knellen. Het gebied komt enigszins in de luwte te liggen (vgl plan-Waterlely).

Enerzijds maakt dit kapitaalverschaffers en ondernemers minder snel geneigd om een inpolderingsproject in het gebied volledig particulier te financieren. De druk op het gebied blijft waarschijnlijk alleen dan bestaan wanneer de lasten grotendeels naar de algemene belastingbetaler kunnen worden doorgeschoven.

Anderzijds nemen de kansen voor ontwikkeling van de internationale natuurwaarden van het gebied toe. Een nieuwe rol voor watergebieden is zichtbaar geworden. Mede door het optreden van natuur- en milieubeschermers in de Markerruimte is de roep om meer aandacht te geven aan de planologie van watergebieden toegenomen. In het bijzonder de 'wetlands' zijn in toenemende mate als object voor beheer erkend.

Opvallend in vergelijking met andere **natuur- en milieugroepen** (bijvoorbeeld Waddenvereniging en Vereniging Milieudefensie) is er in de coalitie van de Overleggroep IJsselmeer nog geen radicalisering opgetreden. Het overlegmodel is overeind gebleven. De betrokken organisaties zijn tot nu toe niet gedwongen geweest, noch door de PKB-procedure noch door eigen aanhang, om hardere actiemodellen te hanteren.

Getuige de topparade van formele beslissers en -adviseurs is de positie van natuur- en milieubeschermers nog steeds betrekkelijk zwak in de figuratie van betrokkenen. Hun achterbannen zijn echter in het algemeen actief, vaak omvangrijk en gevarieerd. De machtsbronnen die voor- en tegenstanders van landaanwinning in de Markerruimte kunnen inzetten, hebben dus uiteenlopende kenmerken. Dit heeft mede geleid tot de geconstateerde patstelling. De Markerruimtekwestie is aldus een soort 'Hoekse en Kabeljauwse twist' geworden, waarbij nog slechts degenen, die niet eerder een standpunt hadden ingenomen, naar een bepaald kamp kunnen worden overgehaald.

#### **14.4 MARKERRUIMTE STUDIE CONGRUENT MET ANDERE INFRASTRUCTUUR-STUDIES ?**

De besluitvorming over infrastructurele werken is in het recente verleden sociaal-wetenschappelijk, in het bijzonder beleidsanalytisch, onderzocht. In paragraaf 1.3.2 zijn een aantal studies op dit terrein genoemd. Zij worden hier benut om te achterhalen of de ontwikkelingen van de machtsverhoudingen in de kwestie van de Markerruimte zo specifiek zijn, dat het niet raadzaam is in toekomstige processen van besluitvorming over infrastructurele werken zich te oriënteren op de in dit beleidsproces relevant gebleken variabelen. Met andere woorden leveren overige bestudeerde beleidsprocessen wellicht contra-informatie voor te snelle veralgemenisering van de in de Markerruimtekwestie waargenomen verschijnselen?

In de Nederlandse studies, in meerderheid beschrijvende analyses, wordt verhaald hoe besluiten tot stand zijn gekomen. De rol van de Rijkswaterstaat wordt daarin in het bijzonder belicht.

Het gaat steeds om complexe besluitvormingsprocessen: aan het nemen besluit zijn veel verschillende aspecten inherent, de beslissingsruimte kan niet eenduidig worden afgegrensd, er is sprake van lange-termijn consequenties, die ten dele moeilijk zijn te voorzien, en bij de besluitvorming zijn vele partijen betrokken waardoor de complexiteit toeneemt, zeker als de belangen van de partijen uiteenlopen en in bepaalde opzichten elkaar uitsluiten (van Houten/van der Linden, o.c., p. 246). De aanpak van de studies is eclectisch. Per studie worden vaak meerdere beschrijvende modellen uit de politicologie, bestuurskunde en organisatieleer benut om zicht te krijgen op de gang van zaken. Sommige auteurs werken echter vooral vanuit hun eigen perceptie van het proces, gefundeerd in eigen ervaringen tijdens de beschreven besluitvorming.

Geen der studies werkt met concepten uit de figuratie-sociologie. Niettemin is het werk van ten Dam en Hartman cs (1981) theoretisch interessant, omdat het vanuit de organisatieleer aangeeft hoe een politiek netwerk kan worden geanalyseerd. Er is hier verwantschap met de aanpak in deze studie over de Markerruimte. Bij vergelijking van mijn materiaal met uitspraken in de genoemde studies let ik vooral op

verschuivingen in de inhoudelijke thema's die centraal staan in het proces, op de uiteenlopende belangen inclusief eventuele, wisselende coalitievorming en op de onderzoeksmatige onderbouwing van het besluit inclusief de mate waarin belangengroepen van onderzoeksresultaten gebruik maken. Zo is vanuit andere bestudeerde gevallen van besluitvorming over infrastructurele werken, zicht te verwerven op de werking van de variabelen die de machtsbalans beïnvloeden.

### **formele procedure**

Geen van de hier genoemde besluitvormingsprocessen is verlopen volgens de PKB-procedure. De STUNET-kwestie (Snel, 1981/1986) was een studie- en adviesproces naar aanleiding van een voorstel vanuit het bedrijfsleven. Tot formele besluitvorming tussen regering en parlement is het nooit gekomen, enkel tot enige aandacht bij behandeling van begrotingsvoorstellen.

De brug bij Tiel en de Kiltunnel zijn projecten waarbij het Rijk, op initiatief van de RWS, zich terughoudend heeft opgesteld. Hier spelen paragouvernementele procedures (stichtingen entameren het project; regionale en lokale bestuurscolleges participeren daarin en geven financiële garanties af).

Europoort-Maasvlakte is overwegend een gemeentelijke en regionale Rijnmond affaire, uiteraard gerealiseerd met toestemming van het Rijk. Oosterschelde-project, VOW en aanlanding LNG zijn projectbeslissingen primair op rijksniveau. De eerste eist besluitvorming in het kader van eventuele wijziging van de Deltawet, het VOW-project wordt in beginsel via de begroting van V&W beslist en het derde project is een kwestie binnen de energiepolitiek en binnen de ruimtelijke politiek op nationaal niveau. De aanleg van de rijksweg door Amelisweerd is weliswaar niet op zichzelfstaand als PKB aan de orde geweest, maar wel als onderdeel van de PKB-SVV.

De PKB-procedure kent weinig tijdslimieten. De VOW-kwestie toont 30-jarig regeren door vooruitschuiven (Aquino/de Roos, 1983). Om Amelisweerd is ruim 10 jaar geknokt. Ook andere procedures dan de PKB duren dus soms lang.

Tijdsdruk blijkt simpel de beste remedie tegen oprekking van procedures. Beloften van veiligheid voor de regio op een bepaald tijdstip dwongen de betrokkenen, het kabinet in het bijzonder, op een relatief voorspelbaar moment tot doorhakken van knopen in de Oosterschelde-kwestie. Tijdsdruk plus consensus onder de betrokkenen levert uiteraard de kortste procedure op: Europoort-Maasvlakte (v. Schaick cs). Onenigheid en geen nootdure urgencie leiden niet alleen tot uitbating van beschikbare termijnen, maar kunnen ook tot verandering van procedures aanleiding geven (Markerruimte: hernieuwde advisering na mei 1985). Omgekeerd kan men stellen dat zolang de ijskast-functie werkt, de urgencie van een project niet echt aanwezig is. In de besluitvorming over de Markerruimte is de PKB-procedure voor alle betrokkenen tenminste niet onvoordelig gebleken. De PKB-procedure geeft status aan een issue. De betreffende kwestie wordt erkend als punt op de politieke agenda op nationaal niveau. Dit betekent echter nog weinig voor het tempo waarin dit agendapunt wordt afgewerkt. Het tempo wordt bij complexiteit van het probleem en bij sterk wisselende samenstelling van betrokkenen en coalities onder hen in feite bepaald door het spel van maatschappelijke krachten. Dit is te meer het geval als overheidsorganen partij zijn in de onderhavige kwestie (Markerruimte, STUNET, Oosterschelde). In dit verband vragen ten Dam/Hartman cs (o.c., p. 1.5) zich waarschijnlijk terecht af of dergelijke processen wel wettelijk geïnstitutionaliseerd moeten worden.



Qua procedure toont de R27-kwestie (Amelisweerd) een veelvuldig benutten van de civiele rechtspraak, in het bijzonder ook van het kort geding. Tijdens een kort geding tegen de staat werd zelfs in opdracht van RWS een politiek van voldongen feiten gevoerd, door de bomen van het bos neer te leggen en niet langer op uitspraken van de rechter te wachten.

Hoewel de formele legaliteit van deze gebeurtenissen is erkend (Dekker, 1985), wordt hier wel gedemonstreerd dat ook overheidsorganen als partij in een conflict kunnen optreden op een wijze die vaak aan burgers wordt verweten. De ambtelijke rationaliteit blijkt de scheidsrechtersrol van de overheid soms letterlijk opzij te kunnen zetten.

Een duidelijker voorbeeld van het deel zijn van overheidsorganisaties van de figuratie van betrokkenen in een bepaalde casus is nauwelijks te bedenken. De belangen van overheidsorganen kunnen in het spel van maatschappelijke krachten zo in het geding komen, dat de uiteenlopende belangen binnen de overheid (het ene overheidsorgaan beoordeelt het andere) verworden tot pure concurrentiestrijd, waarin de scheidsrechtersrol ten behoeve van een algemeen belang niet meer te vervullen is. In de besluitvorming over de Markerruimte, die zich nog niet zo dicht bij de uitvoering afspeelt als in het geval van de R27, is de rechter vooralsnog slechts betrokken bij het slechten van geschillen over informatieverschaffing. Op dit moment suggereren dat er broei onder de onenige partijen zou zijn, staat veraf van de feiten. Maar de toekomst van de Markerruimte is ook uit deze optiek nog open.

### **keuzen formele beslissers**

Zowel bij de kwesties in de Markerruimte als in de Oosterschelde zijn patstellingen ontstaan. Er is tussen beide gevallen echter een opmerkelijk verschil in de **doorwerking** ervan **naar het kabinet** toe.

De doorwerking van het gebrek aan consensus leidde in de Oosterschelde-kwestie tot concrete ondergraving van het bestaan van het kabinet-den Uyl. De Markerruimte-casus is ondanks de toenemende maatschappelijke onenigheid voor de kabinetten-van Agt noch voor die van Lubbers een halszaak geworden. De dure open dam in de Oosterschelde betitelt van den Ende (1984, p. 203) als resultaat van 'politiek stuntwerk'. D'66- en PPR-ministers willen onder geen voorwaarde afsluiting van de zeearm. Er is in de TK geen meerderheid voor hun oplossing: dijkverhoging. PvdA-ministers zijn verdeeld, ARP- en KVP-ministers wensen afsluiting. Meerdere malen wordt de portefeuille-kwestie gesteld, of worden althans uitlatingen in die richting gedaan. De open dam oplossing wordt in de TK pas geaccepteerd, nadat ook de PvdA-fractievoorzitter nadrukkelijk met de portefeuille heeft gerammeld.

De voortgang van het werk eist keuzen, uitstel kan niet. Terwijl de politieke verdeeldheid in het kabinet duidelijk is, geeft de minister-raad opdracht in 2 maanden de alternatieven en de technische uitvoerbaarheid ervan te onderzoeken (vervolg op Cie-Klaasesz). Het kabinet maakt zijn voortbestaan dus afhankelijk van het advies van ambtenaren. Het kabinet is gebleven. De ambtenaren kunnen niet het verwijt krijgen een kabinet te hebben doen vallen. De rekening gaat naar de belastingbetaler. Patstellingen kosten extra geld, meent van den Ende. Aan deze propositie kan echter naar mijn mening geen algemene geldigheid worden toegekend.

Zo zijn er bijvoorbeeld in de Markerruimte-casus oplossingen mogelijk die goedkoper zijn dan volledige inpoldering en inrichting van polder plus randmeren.

Bovendien ontstaan de kosten, dus ook de extra kosten, alleen dan wanneer de patstelling geforceerd moet worden doorbroken. Patstellingen kunnen echter ook worden erkend. Het proces van beslissen wordt dan verdaagd en zonodig op een later tijdstip na politieke agendering opnieuw gestart.

Belangrijk feit is dat in de Markerruimte-casus het kabinet zich niet afhankelijk heeft gemaakt van één ambtelijk advies. In 1979, maar ook na medio 1982 en in 1985 worden meerdere adviseurs, veelal onder leiding van meerdere ministeries, voor nader advies opgeroepen. En de aangelegde criteria zijn steeds zeer rekbaar: wat moet het nader RARO-advies (1985-1986) opleveren om te kunnen starten met de aanleg?; wat is voldoende budgettaire ruimte?; wat is de betekenis van nader marktonderzoek?

Mij is dan ook geen moment bekend waarop een minister in het kader van de besluitvorming over de Markerruimte ten principale zijn positie in het geding heeft gebracht.

Via de studie van Aquina zijn hiervoor drie verklaringsgronden te geven: de Markerruimtekwestie

- 1) kent geen extreem hoge politieke druk (kabinet-Lubbers I moest volgens het regeerakkoord snel beslissen, meer niet; er is sinds mei 1985 in elk geval een besluit; CDA-fractie vindt reservering voor inpoldering reeds genoeg - febr. 1985 -; VVD-congres - jan. 1986 - is het daarmee eens);
- 2) kent tot nu toe financieel geen onomstreden gunstig plaatje voor het inpolderingsproject. Het kabinetsbesluit van 12.9.1986 heeft dit wederom bevestigd.
- 3) vraagt geen haastwerk (de positie van de ambtelijke rijksdiensten in de IJsselmeerpolders verandert hoe dan ook; men kan in Zuidelijk Flevoland ook nog vooruit;

In de geschiedenis van de Zuiderzeewerken is aan het licht gekomen dat het **uitblijven** van **beslissingen** ook samenhangt met de **inhoud** van gegeven **adviezen**. Zonder volmondig pro of contra stapt een regering liever niet in het beslisproces.

Het al of niet beslissingsrijp zijn hangt samen met aanwezigheid van voldoende informatie, aangetoonde maatschappelijke rentabiliteit en het al dan niet mogelijk zijn van deelprojecten die op eigen merites te beoordelen zijn (Hellinga, 1984). Het plan-Waterman (kustlocatie) bevindt zich in het stadium dat op dergelijke punten grote onduidelijkheden bestaan en dat formele beslissers zich er dus liever niet mee inlaten.

Het werkelijke belang van de elementen die het al dan niet beslissingsrijp zijn van een voorstel bepalen, is echter ook afhankelijk van de positie in de figuratie van degene die deze elementen als argumenten hanteert. Het plan-Waterman is in dit opzicht opmerkelijk. Immers, het voortouw van onderzoek en de verdere beleidsvoorbereiding van het project ligt bij de provincie Zuid-Holland, terwijl realisatie zonder groen licht van RWS en uiteindelijk ook van regering en parlement, moeilijk is voor te stellen.

Dit aspect van beleidsvoorbereiding en beleidsbeslissing op verschillende bestuursniveaus is te meer van belang, gezien het gemak waarmee plannen, zonder voldoende betrouwbare gegevens worden gemaakt en aangeboden (zie Aquina, 1985).

Snel (1981) legt verband tussen onderzoek en de machtsverhoudingen waarin de resultaten moeten figureren. Enerzijds wordt objectieve informatie verschaft, waardoor het beleidsvoorbereidend proces aan rationaliteit kan winnen; anderzijds moeten met de resultaten vaak nevensdoelstellingen van de organisatie worden vervuld (zie 10.3: oriëntatie en legitimatie).

In de STUNET-studie kan dit worden geïllustreerd aan de onderzoeksresultaten van elkaar bestrijdende departementen, i.c. V&W en Economische Zaken. Middelen: informatie achterhouden, weigeren bepaalde zaken te onderzoeken en onderzoek zo sturen dat alleen politiek ongevaarlijke uitspraken naar voren komen. In de uitspraken zijn de conflicten niet terug te vinden. De uitspraken zijn juist resultaat van conflictvermijding. De basis wordt gevormd door onderzoek dat politiek beschouwd noch normatief, noch integraal is. Zelden wordt de wenselijkheid van een project onderzocht. Veelal vormen slechts departementale deelgebieden met oriëntatie op haalbaarheid de grondslag van het uiteindelijke advies. Dat betekent vaak louter de technische haalbaarheid tot de conclusie leidt dat een project ook gewenst is: 'can implies ought' (Ozbekhan; zie 4.2).

Aangezien echter grote infrastructurele projecten hoe langer hoe meer brede afweging eisen, kunnen de afzonderlijke departementen vele obstakels voor elkaar produceren.

Als dan bovendien in de eindrapportage conflictvermijding centraal mechanisme wordt en dus de bewijslast niet gelegd wordt bij hen die iets willen ondernemen, verdwijnt het zicht op eventuele wenselijkheden van bepaalde projecten.

Het hoeft dan niet te verbazen dat beslissers, eenmaal voorzien van dergelijke 'grijze adviezen', of niet beslissen of van incident naar incident lijken te springen. Er is immers geen sturend beleid voorbereid.

Met beslissen per incident stuiten we op de kansen van het **toeval in de besluitvorming**. Een paar korte opmerkingen hierover dienen zich aan, omdat in alle genoemde studies dit element naar voren komt.

Ten eerste, alle tot nu toe verrichte onderzoeken zijn niet ingegaan op persoonlijke motieven van de deelnemers. Wat in de sociaal-politieke context derhalve toeval kan lijken, hoeft het vanuit één bepaalde invloedrijke participant niet te zijn. Was het toeval dat het plan voor de Oosterschelde is veranderd? Leemans/Geers (1983) wijzen op de invloedrijke toevalligheid van de val van het kabinet-Biesheuvel, die de weg voor verandering feitelijk vrijmaakte. Van het kabinet-Biesheuvel zou zo'n wijziging niet zijn gekomen, omdat de minister van V&W (Drees jr) een uitgesproken mening had over voortzetting van het werk. Interessant is, dat deze minister van V&W wel de eventuele aanleg van de Markerwaard wenste te heroverwegen. Daarover wordt nu nog gediscussieerd, terwijl de door hem niet gewenste verandering in de Oosterschelde inmiddels is voltooid.

Beide gevallen zijn mijns inziens niet door toeval ontstaan, maar vloeien eerder voort uit de ontwikkeling van de machtsverhoudingen. Men moet de val van het kabinet-Biesheuvel niet aan de Oosterschelde-kwestie ophangen. Er waren bredere maatschappelijke oorzaken (Eijssbouts, 1983), waaronder (zie 9.2) veranderende opvattingen over de 'kwaliteit van het bestaan'. De vertaling van deze opvattingen in het kabinet-den Uyl en de urgentie tot beslissen heeft de open dam bewerkstelligd. Zonder val van het kabinet-Biesheuvel geen wereldwonder in de Oosterschelde, is dus geen houdbare stelling. Ten tweede, er wordt beweerd dat niet duidelijk is of op toeval

gebaseerde besluiten slechter zullen uitwerken dan de op rationele besluitvorming gestoelde beslissingen. Volgens Aquina blijken 'dolle en dwaze processen' zeer wel tot fraaie resultaten te kunnen leiden (VOW), terwijl verbeteringen aan de procedure geen garantie bieden voor een beter maatschappelijk resultaat. Ook van Schaick cs maken duidelijk dat resultaten lang niet altijd bereikt worden met rationele methodieken en technieken. Visie, consensus, op tijd met voorzieningen komen en goed vertrouwen tot de klanten zijn variabelen die bij het beslissen over Europoort-Maasvlakte van groot belang zijn geweest. Geen kosten-baten-analyse, pas ver in de jaren '90 een redelijke interne rentevoet, een pay-out periode van 22 jaar en toch een goed besluit (v. Schaick cs, p. 196-197). Maar het omgekeerde komt evenzo voor: zie de brug bij Tiel en Kiltunnel (Aquina).

Aan deze kennis kan dan ook nauwelijks een maatstaf worden ontleend voor beoordeling van lopende besluitvormingsprocessen noch voor de inrichting van toekomstige processen. Vanuit de stelling 'het kan vriezen of dooien' en 'zonder geluk vaart niemand wel' kan weliswaar beleid worden gevoerd, maar of dit in de huidige maatschappelijke afhankelijkheden langdurig op gezaghebbende wijze kan worden gerealiseerd is de vraag.

Rationaliteit moet daarom als norm worden gehanteerd. Het is net zo iets als fatsoen, schrijft Pen (1984, p. 161), maar men moet niet blind zijn voor de moeilijkheden die deze norm kan veroorzaken.

### **optreden en carrière van betrokkenen: toegang tot beslissers**

Bij consensus over hoofdlijnen van ontwikkeling, zoals in het proces van de Rotterdamse haven, is het specifieke optreden noch de carrière van betrokkenen een doorslaggevende variabele. Toch noemen van Schaick cs in hun casus de goede verstandhouding tussen de directeur van het havenbedrijf en die van de grootste multi-nationale oliefirma in het gebied van wezenlijk belang voor de positieve ontwikkeling van Rijnmond. Leemans/Geers wijzen op persoonlijke factoren, die het proces zouden hebben beïnvloed: bijvoorbeeld Gruyters niet op V&W, maar op VRO, zodat D'66 eerst via de omweg van coördinerend minister voor de ruimtelijke ordening enige invloed op het Oosterschelde-beleid kon krijgen en de persoonlijke inzet van de toenmalige D'66-fractieleider Terlouw.

In de genoemde studies worden de mogelijkheden voor het makelen tussen belangen door bepaalde betrokkenen met opvallende carrières en dubbelfuncties niet onderzocht. Snel (1981) wijst wel op het belang van gemeenschappelijke achtergronden tussen ingenieurs die vanuit het bedrijfsleven het voorstel tot de aanleg van een Noordzee-eiland doen en hun gesprekspartners op het departement. Er is een fundamentele overeenstemming van denken op basis van veelal bedrijfseconomische criteria; daarnaast is de toegankelijkheid tot het departement verzekerd.

De bijzondere relatie tussen overheid en bedrijfsleven wordt ook door van den Ende aangestipt. Een gepensioneerd aannemer van Dosbouw (de werkmaatschappij van de aannemers, die het Oosterscheldeproject uitvoert) zou hebben gezegd, dat de werkelijke drijfveer voor de open dam van regering en parlement kwam. Zonder die opdracht zou er gewoon een gesloten dam zijn gemaakt. De bouwers zijn praktisch vanuit een nulsituatie aan de bouw begonnen en moesten tot het uiterste van hun vermogens gaan. "Dan loop je tegen niet verwachte, dus extra kosten op. Zo'n besluit komt geen tweede keer tot stand" (o.c., p. 211). Het departement is vanaf 1975 ook voor milieugroepen toegankelijk. Dit is niet alleen gevolg van politieke

veranderingen in regering en parlement, maar ook van enige sympathie voor de denkbeelden van deze groepen binnen de Deltadienst (Leemans/Geers, p. 195).

De pluriformiteit binnen de betrokken overheidsdiensten blijkt, gelijk in de Markerruimtekwestie, een belangrijk gegeven. Evenals trouwens de aanvankelijke terughoudendheid van CRM (1973-1974) ten opzichte van een coalitie met de milieugroepen. De veranderingen in de aandacht van dit parlement voor meerdere milieu-kwesties, waaronder Oosterschelde en Markerruimte, zijn blijkens het verslag van de ZZC (1976) vrijwel op hetzelfde moment (1975) manifest geworden.

### **ontwikkeling politieke agenda**

Attentie voor natuur- en milieuwaarden heeft in de besluitvorming steeds een rol gespeeld. Ook in de studies voor het Noordzee-eiland en ook nu weer bij de voorstudies van plan-Waterman. Maar het gaat steeds om een negatieve benadering. De ecologische aspecten leiden niet tot een grensstellende aanpak. Slechts de vraag wordt gesteld of er ernstige bezwaren tegen een project zijn vanuit deze optiek. Deze vraag kan gegeven de beschikbare kennis nauwelijks in voldoende concrete mate worden beantwoord. In de besluitvorming komt men dan veelal niet verder dan de belofte dat de ecologische aspecten zorgvuldig zullen worden afgewogen.

Ook wordt gesignaleerd dat de opinies die tegenover elkaar staan zelden naar elkaar luisteren, hetgeen wel tot patstellingen moet leiden (van den Ende, p. 212).

Door de opkomst van nieuwe belangen is de politieke agenda voor de Deltawerken fors gewijzigd, meer dan in de kwestie van de Markerruimte tot nu toe, waarin immers wel de mogelijkheid van een zinvolle ontwikkeling van het gebied zonder verdere inpoldering op grond van de waarden van het Markermeer wordt erkend (NMW, deel a, p. 28), maar waarbij dit nog niet tot andere voorstellen heeft geleid. De besliscriteria zijn in hoofdzaak onveranderd gebleven (mei 1985 vergeleken met juni 1980).

Door vooral procedureel en nauwelijks inhoudelijk te coördineren werden conflicten wel vermeden, echter niet opgelost. De uiteindelijke uitspraak is dan ook vaak niet onderbouwd en kan door een tamelijk kleine politieke of economische verandering worden gewijzigd (Snel, p. 50). Deze labiliteit in de machtsbalans is door Goudappel (IJB, 1984) ook voor de Markerruimtekwestie gesignaleerd.

De inzet van nieuwe machtsbronnen, het gebruik van labels noch de mate van sociale cohesie als elementen voor de ontwikkeling van de machtsverhoudingen zijn in de genoemde onderzoeken bestudeerd. Op deze punten is dan ook nauwelijks vergelijking met mijn studie mogelijk.

Een uitzondering zou de studie van Leemans/Geers hebben kunnen zijn, als zij een samenhangende hypothese had bevat over verbanden tussen informatie, media, toegang tot de beslissers en invloed. Nu blijft onduidelijk hoe de deelhypothesen over 'doelstellingen', 'onzekerheid/informatie' en 'coördinatie' doorwerken in hun vierde deelprobleemstelling over 'macht'. Dat is te meer jammer, omdat zij wel tot het blootleggen van deel-netwerken komen en hun casus, gelijk in deze studie, via tussentijdse beslissingen structureren.

## **slot**

Voorzover in andere rapportages over de beleidsvorming van infrastructuurle werken elementen, welke in onze centrale hypothese een plaats hebben, zijn onderzocht, heb ik geen duidelijk afwijkende informatie aangetroffen, die van toepassing zou mogen worden geacht op de ontwikkeling van de machtsverhoudingen en de invloed daarvan op de uiteindelijke beslissingen. Integendeel. Ik wijs op de volgende overeenkomsten tussen de besluitvorming over de Markerruimte en die over andere infrastructuurle werken:

- de lengte van het proces is minder afhankelijk van (termijnen in) een procedure dan van de ontwikkeling van de machtsverhoudingen;
- naarmate overheidsorganen meer partij zijn in het conflict, kan de overheid haar scheidsrechtersrol slechts vervullen met hoge kosten;
- patstellingen komen bij besluitvorming over infrastructuur vaker voor; het forceren van zo'n stelling heeft meestal een hoge prijs, zowel in financieel als in politiek opzicht;
- wat toeval lijkt is vaak door de verhoudingen in de figuratie van betrokkenen bepaald;
- onderzoek heeft tenminste een dubbelfunctie (oriëntatie en legiti-matie);
- wie tamelijk onomkeerbare ingrepen voorstaat, heeft neiging om elk kwalitatief verband tussen een besluit en de wijze van voorbereiding ervan te ontkennen;
- verbanden tussen optreden van betrokkenen, hun carrières, hun inzet van machtsbronnen, gebruik van labels en de mate van onderlinge cohesie in relatie tot de ontwikkeling van machtsverhoudingen zijn nog betrekkelijk weinig onderzocht.

Deze overeenkomsten maken duidelijk dat de Markerruimtekwes-tie geen autonoom vraagstuk is.

De figuratie van betrokkenen in de Markerruimte-casus vertoont enerzijds een sterke continuïteit ten opzichte van de voorgaande Zuiderzeewerken, anderzijds zijn geen van de op het niveau van de totale Nederlandse samenleving waargenomen trends aan de kwes-tie van de toekomstbepaling van de ruimte om Marken voorbijgegaan.

### MACHT OVER DE MARKERRUIMTE: BEVINDINGEN VAN HET ONDERZOEK, DISCUSSIE METHODIEK EN PRACTISCHE CONCLUSIES

#### 15.1 INLEIDING

Het probleem dat in dit onderzoek werd aangesneden, luidde: hoe kan de beleidsvorming over de Markerruimte in de periode 1970-1985 op samenhangende en historisch verantwoorde wijze worden beschreven en verklaard. Bovendien zou dit probleem zo moeten worden aangepakt dat een bijdrage wordt geleverd aan de uitbouw van methoden ter bestudering van machtsverhoudingen onder meer ten behoeve van een meer complete uitvoering van beleidsanalyses.

In de hoofdstukken 8 t/m 13 is de beleidsvoorbereiding over de toekomst van de Markerruimte in de periode 1970-1985 beschreven en verklaard vanuit een perceptie van de ontwikkeling van de machtsbalans, waarvan het theoretisch concept is verwoord in 1.3.1.

In deze perceptie wordt een verband verondersteld tussen de onderlinge afhankelijkheid van de betrokkenen, de eventuele verschuivingen in de machtsbalans en de uiteindelijke beslissing over de toekomst van de Markerruimte.

Meer concreet geformuleerd gaat het om het volgende: hoe groter de veranderingen in het gebruik van machtsbronnen en 'labels', hoe groter ook de sociale mobiliteit van de betrokkenen mede als gevolg van wijzigingen in sociale cohesie, hoe groter bovendien de toegankelijkheid van de beslissers voor de betrokkenen, des te meer intens veranderen de machtsverhoudingen en des te groter zal de kans zijn dat andere, afwijkende beslissingsmaatstaven van belang worden in die mate, dat een besluit wordt genomen dat in een eerder stadium van het proces niet kon worden verwacht.

Het onderzoek was erop gericht om deze centrale hypothese, met inachtneming van de gebruikelijke wetenschappelijke criteria, aanneemelijk te maken.

De gebeurtenissen dwongen vooral aandacht te besteden aan de beheersing van de (plannings-)procedure, de organisatie en beheersing van loyaliteit in de achterban van betrokken groepen en instellingen, de controle over het wetenschappelijk onderzoek en wat meer op de achtergrond de benutting van symbolen en de toegang tot communicatie-media.

De hechtheid van sociale banden tussen de betrokkenen is onderzocht door gebruikte labels te bestuderen alsmede door makelaars in belangen in de figuratie van betrokkenen op te sporen.

Tevens is aangegeven dat de gebruikte aanpak een grotere reikwijdte heeft dan specifiek voor dit geval. De methodiek van deze studie lijkt met name een zinvolle aanvulling te bieden voor beleidsanalyses, in het bijzonder die m.b.t. ruimtelijke ordening en infrastructurele werken (hoofdstuk 3).

Hierna worden de onderzoeksresultaten samengevat. Deze kunnen demonstreren dat de doelen van de studie via dit onderzoek konden worden bereikt. Namelijk verwerving van inzicht in de recente beleidsvorming over de Markerruimte alsmede het ontwikkelen en toepassen van een op de figuratie-sociologie geënte methodiek voor de studie van de ontwikkeling van machtsverhoudingen. Na de samenvatting van de inzichten over de kwestie van de Markerruimte formuleer ik enige voordelen van en twijfels over de gebruikte methodiek. Tenslotte waag ik het op basis van de verworven kennis enige uitspraken te doen, die voor het optreden van de betrokkenen in de Markerruimte vermoedelijk van belang zijn.

## **15.2 ONTWIKKELING MACHTSBALANS TUSSEN VIJF INTERIM-BESLUITEN**

De regering heeft in 1971, 1974, 1980, 1985 en 1986 interim-besluiten genomen over de Markerruimte. Door studie van de chronologie der gebeurtenissen kunnen de perioden voorafgaand aan de tussentijdse besluiten tamelijk gemakkelijk worden gekarakteriseerd (z.o. 8.3). Maatschappelijke oppositie, die meer aandacht eiste voor de kwaliteit van het bestaan en voor meer democratische besluitvorming, aan het eind van de jaren zestig heeft de heroverweging van de inpoldering van de Markerwaard bespoedigd (1971). Zonder de aanwezigheid van een Minister van V&W met een uitgesproken mening terzake zou de heroverweging echter vermoedelijk minder snel zijn gestart. Want de 'Waterstaat' buigt weliswaar mee met de maatschappelijke trend, maar zo minimaal mogelijk. De waterbouwkundige aspecten van het vraagstuk blijven goeddeels buiten schot, zo blijkt in de periode 1971-1974. In deze periode werd het toenemend belang van de ruimtelijke ordening in de besluitvorming op nationaal niveau bevestigd door de afkondiging van 23 PKB's, waaronder één over de toekomst van de Markerruimte en één over de eventuele aanleg van een Tweede Nationale Luchthaven, bijvoorbeeld in een Markerwaard (juli 1974).

Van 1974-1980 spitst de discussie over de Markerruimte zich toe op de formulering van de probleemstelling welke ten grondslag zou moeten liggen aan het beleidsvoornemen. Moet het project uitgangspunt zijn en gaat het erom of er een zinvolle inrichting voor de polder te bedenken is, of moet de ruimtelijke problematiek van Noord-Nederland, of meer beperkt van het noordelijk deel van de Randstad, uitgangspunt zijn voor de beoordeling van de Markerwaard als een mogelijk zinvol beleidsinstrument om die problematiek de baas te worden?

In deze periode blijkt er een grote onderzoeksdrijf bij de betrokkenen te bestaan. Tegelijkertijd is het steeds moeilijker aan te geven voor welke belangen de Markerwaard speciaal nodig zou zijn. De jarenlange strijd om de probleemstelling toont aan dat de sterkste positie van de ruimtelijke ordening niet onomstreden is.

In het begin van de jaren '80 is een verschuiving van collectivisering naar individualisering in de samenleving waar te nemen. Het sociaal-economisch facet begint het ruimtelijk facet in de beleidsvorming weer te domineren.



Het beleidsvoornemen van de regering (1980) stelt aanleg van de Markerwaard voor. Er wordt geen aanduiding van de inrichting gegeven en de start van het project hangt af van de budgettaire mogelijkheden. De betrokkenen manifesteren vervolgens in de inspraakperiode (okt. 1981-juni 1982), waarin de PKB-procedure voorziet, hun politieke aanhang zowel qua diversiteit van belangen als naar omvang van de aanhang. Een zeer verdeeld RARO-advies rondt deze fase af (1982). Hoewel op het niveau van de actieve en passieve participatie (publieke manifestaties en inspraak) een grote meerderheid van de betrokkenen zich tegen het regeringsvoorstel van 1980 tot inpoldering keert (1980-1982), heeft de hernieuwde maatschappelijke dominantie van het sociaal-economisch facet geleid tot een voortdurend pogen de obstakels tegen inpoldering (1982-1985) weg te masseren. Extra advisering en contra-expertise moeten dit mogelijk maken.

In de periode 1984-1985 blijkt echter de wederzijdse afhankelijkheid tussen de formele beslissers in het kabinet en in de TK. Enige leden van de regeringsfracties in de Tweede Kamer signaleren aan de formele beslissers in het kabinet-Lubbers dat de fracties over de eventuele aanleg van de Markerwaard flink verdeeld zijn. Deze situatie opgeteld bij het standpunt van de oppositie, leidt ertoe dat een meerderheid van de TK tegen inpoldering is. De bestaande verdeeldheid onder de leden van het kabinet heeft dus haar pendant in het parlement, met name ook in de regeringsfracties. Mede omdat de regering geen behoefte heeft aan een publieke test van een uitgebracht definitief voorstel tot inpoldering (de regering heeft belangrijker zaken op de agenda), beslist zij (mei 1985) slechts tot herbevestiging van het beleidsvoornemen van 1980 en tot nader onderzoek. De regering blijkt derhalve de procedure in de TK niet te kunnen beheersen. De in het regeerakkoord geëiste 'snelle' besluitvorming blijkt na 3 jaar slechts een nieuw interim-besluit op te leveren (1985).

In de periode 1982-1985 is de machtsbalans tussen de betrokkenen in labiel evenwicht. De onderlinge afhankelijkheden nemen de vorm aan van een patstelling. Dat wil zeggen, dat geen der betrokkenen over voldoende adequate machtsmiddelen beschikt om de machtsverhoudingen te kunnen beheersen, opdat een bepaald finaal besluit genomen kan worden.

Uit het onderzoek blijkt dat de machtsbalans een overkoepelende wederzijdse afhankelijkheid reflecteert tussen enerzijds de op continuïteit van de Zuiderzeewerken gerichte meerderheid van formele adviseurs en beslissers en anderzijds de meerderheid van op lagere aggregatieniveaus opererende belangen- en actiegroepen tegen aanleg van de polder. De laatste categorie heeft zich vooral gemanifesteerd tijdens het inspraak- en adviesproces in de jaren 1980-1982. Gevoed met acties daarna heeft deze manifestatie in de periode 1982-1985 zowel naar individuele parlementsleden van alle partijen als naar leden van politieke partijen zodanig doorgewerkt (zoals op de verkiezingscongressen van 1986 is gebleken), dat de meerderheid van voorstanders van de Markerwaard onder de invloedrijke formele adviseurs toch geen voor hen gunstig besluit heeft kunnen bewerkstelligen, in mei 1985 noch in september 1986.

Vanaf het aantreden van het kabinet-Lubbers (1982) is getracht de patstelling te doorbreken. Echter, omdat dit kabinet prioriteit geeft

aan het terugdringen van het financieringstekort van de centrale overheid, ligt het voor de hand dat nieuwe budgettaire lasten zoveel mogelijk worden vermeden. Enige nieuwe betrokkenen, met name de Initiatiefgroep Markerwaard en de RABO-bank, trachten daarom het Markerwaardproject particulier te financieren en aldus een machtsmiddel te verwerven, dat de besluitvorming definitief in de richting van aanleg van de polder kan stuwen.

Omdat onder de initiatiefnemers, veelal Flevolands bedrijfs- en overheidsleven in samenwerking met genoemde landelijke bankinstelling, het locale en regionale integratieniveau zijn vertegenwoordigd en deze representanten informeel en formeel op meerdere beleidsvelden toegang hebben tot het nationale niveau, is voor hen het bewerken van hogere aggregatieniveaus, formele adviseurs en beslissers niet moeilijk. Eens te meer wordt duidelijk dat de 'power-brokers' hun belangenbehartiging pro-inpoldering op meerdere fronten kunnen verrichten. Zij hoeven zich beslist niet te beperken tot de PKB-procedure over de Markerruimte.

De andere zijde van de machtsbalans, veelal vertegenwoordigd door organisaties op het gebied van natuur- en milieubescherming, recreatie, beroeps- en sportvisserij en mikkend op nationale en internationale aspecten van de Markerruimtekwestie, daarentegen veel sterker gebonden aan de PKB-procedure. Mobilisatie van de aanhang heeft in het algemeen pas succes wanneer de besluitvormingsprocedure in publieke fasen komt.

De betrokkenheid van dit deel van de figuratie over de Markerruimte speelt zich overwegend op relatief lagere aggregatieniveaus af en is in aanmerkelijke mate afhankelijk van de organiseerbaarheid ervan op het juiste moment. Om deze reden is het voor deze zijde van de machtsbalans niet alleen van belang dat bestaande verenigingen, actie- en werkgroepen in stand blijven, maar ook dat zij hun succesvolle coalitie in de vorm van de Overleggroep IJsselmeer in stand weten te houden.

### 15.3 BEHEERSING VAN DE (PLANNINGS-)PROCEDURE

#### **tanende machtspositie direct betrokken ambtelijke diensten**

De bepaling welke betrokkenen de afwikkeling van de procedure over de Markerruimte beheersen en in welke mate zij dat kunnen, is verricht door te letten op variabelen als bevoegdheden, initiatief, verantwoording, beschikking over menskracht, de mate van continuïteit van deelname en participatie op meerdere aggregatie- en integratieniveaus.

Tot 1974 is besloten over de Markerruimte een kwestie voor het Ministerie van V&W. Op basis van de 'Wet tot afsluiting en droogmaking van de Zuiderzee' doen de direct betrokken ambtelijke organen - RWS, DZZW, RIJP - voorstellen, welke aanvankelijk via het Zuiderzeefonds, maar na 1959 in de jaarlijkse begrotingswetten, aan het parlement ter goedkeuring kunnen worden aangeboden. In feite bepalen de ambtelijke diensten, met name de (D)ZZW, wat er gebeurd in het IJsselmeergebied. Echter, tijdens de inspraak- en adviesprocedure naar aanleiding van de heroverwegingsnota (Nota 276) verliezen de waterbouwkundigen hun dominante positie, vooralsnog slechts aan collegae binnen het Ministerie van V&W, de ruimtelijke inrichters van de RIJP.

Bij de aankondiging van de PKB-Markerruimte (juni 1974) behoudt het Ministerie van V&W weliswaar formeel de leidende rol, dus in overwegende mate ook het initiatief in de procedure, maar de heroverweging van de Markerwaard wordt meer dan ooit een zaak van het kabinet. Het proces van **verval** van de **dominante machtspositie** van de meest betrokken ambtelijke diensten (ZZW en RIJP) is continu in de periode 1970-1985.

Deze trend is opmerkelijk, omdat paradoxaal genoeg de meest betrokken **diensten** over **relatief veel machtsmiddelen** beschikken. Deze betreffen menskracht, organisatievermogen, geld en onderzoeksmiddelen. Zij gebruiken deze machtsbronnen om de productie en verspreiding van informatie zoveel mogelijk te monopoliseren en om, participierend in vrijwel alle deelprocessen van de procedure, de timing van de afwikkeling van de procedure te beïnvloeden.

Toch konden de diensten hun machtsmiddelen niet steeds effectief inzetten, met name niet omdat aanvankelijke buitenstaanders zich machtsmiddelen in de Markerruimtekwestie wisten te verwerven. De **afnemende relatieve machtspositie** van ZZW en RIJP is te verklaren uit interne (onbeoogde) processen en uit externe verschijnselen. Het onderzoek heeft bijvoorbeeld de volgende fenomenen belicht:

- de toenemende vervlechting en concurrentie van ZZW en RIJP met andere delen van het Ministerie van V&W alsook met buiten dit departement opererende ambtelijke apparaten op nationaal niveau (b.v. RPD, RIN, Financiën), leiden ertoe dat steeds vaker over taken en de uitvoering ervan onderhandeld moet worden.
- multi-disciplinariteit binnen de eigen organisatie heeft als gevolg dat de hiermee samenhangende belangen van cliëntèle zoveel mogelijk in de plar/oorstellen moeten worden gehonoreerd. Dit heeft geleid tot een betekenisloze beeldervaging, waarin de klanten op hun beurt weer weinig handvatten konden vinden om het project gericht en continu te ondersteunen.
- het idee dat de Markerwaard voor schier elk belang kan worden benut (doelendiversiteit), zodat het niet nodig is op het moment van beslissen over de aanleg reeds een compleet beeld van de ruimtelijke inrichting te hebben, heeft naar buiten toe de suggestie gewekt dat een blanco cheque werd gevraagd. Dit heeft averechts gewerkt. De oppositie tegen het Markerwaard-plan kreeg gemakkelijk het argument in handen dat de ambtelijke instanties niet zouden weten wat ze met de polder moesten aanvangen.
- mede omdat de uiteindelijke afweging in het kabinet plaatsvindt komen, naarmate men dichter het finale beslissingsmoment nadert, onderwerpen op de politieke agenda, die buiten het specialisme van de betrokken diensten vallen (werkgelegenheid, rentabiliteit en afweging van overheidsinvesteringen, financieringswijzen) en welke behandeling zij niet kunnen beheersen.
- tenslotte heeft ook de realisatie van een provinciaal en gemeentelijk bestuur in Flevoland de positie van de meest betrokken ambtelijke diensten in die regio verzwakt.

De toenemende wederzijdse afhankelijkheid tussen ZZW en RIJP enerzijds en andere ambtelijke instellingen anderzijds heeft er wel voor

gezorgd dat de **voorbereiding** van de **(interim-)besluiten** van de regering steeds **veel tijd** vergde.

De formele beslissers in het kabinet hebben daarop kennelijk weinig invloed willen uitoefenen door concrete termijnen te stellen. Slechts in januari 1980 werd geëist dat er binnen 6 maanden een nieuwe beleids- en budgetanalyse (de zogenaamde 3 DG-nota) op tafel moest komen.

### **inspraak en advies (1980-1982)**

Tot de invoering van de nieuwe Wet RO (maart-juli 1986) was in de PKB-procedure de **inspraak** de enige fase die in de tijd was bepaald, namelijk 4 tot 6 maanden.

De inspraakprocedure kon niet ongehinderd worden afgewikkeld. Enige onzorgvuldige elementen in de procedure (stukken laat beschikbaar, éézijdige voorlichting en late start voorlichtingsavonden) werden door veel insprekers breed uitgemeten. Daartoe oproepen door belangengroepen in de CNM-RARO spoorde het RARO-presidium de Minister van V&W aan de inspraaktermijn met 2 maanden te verlengen. Aldus geschiedde.

De verlenging van de inspraakperiode werd dermate laat afgekondigd, namelijk enige dagen voor het verstrijken van de oorspronkelijke termijn, dat de insprekers er geen profijt meer van hebben gehad. De kwestie van al of niet verlengen van de inspraaktermijn moet vooral opgevat worden als een procedurele schermutseling tussen de betrokkenen in de CNM-RARO. In feite dus een voorproefje op het testen van de krachtsverhoudingen bij de latere vaststelling van het RARO-advies.

Dit deelproces illustreert dat de totale duur van het proces zelfs niet met van tevoren bepaalde termijnen is te beheersen. De afwikkeling van de procedure weerspiegelt de ontwikkeling van de machtsverhoudingen en die worden hoogstens enigszins, maar zeker niet overwegend, bepaald door formele tijdsfaseringen.

### **een procedure voor ongeplande planning**

In het kader van de PKB-procedure is zowel het niet afwegen van alternatieve ontwikkelingsmogelijkheden in de Markerruimte als het willen beslissen over een project dat pas over de gehanteerde planingshorizon heen gereed kan zijn, opmerkelijk inconsistent (13.2). Beide tegenstrijdigheden zijn vanuit de verhoudingen tussen de betrokkenen toch te begrijpen.

In ruimtelijke plannen voor de Markerruimte staan de meest uitgewerkte alternatieven in de ontwikkelingsscenario's van het Verkenningen-rapport (1975). Daarna is in de overheidsstukken beeldervanging troef (10.3). Gelijk bij de Nota 276 eist de oppositie na de publicatie van het beleidsvoornemen (1980) afweging van ontwikkelingen in de Markerruimte met en zonder de polder.

De variëteit aan betrokken belangen doet de ene groep betrokkenen om duidelijke alternatieven en de afweging ervan vragen, waarschijnlijk omdat daarop steeds flinke kritiek mogelijk zal zijn. De andere groep, de polder-promotors, wil dit juist vermijden. Zij vreest dan in de belangengroependemocratie haar project te zullen verliezen. Nadeel

van deze opstelling is dat nu een blanco cheque gevraagd lijkt te worden. Aangezien het een bezuinigende overheid niet past blanco waardepapieren te verstrekken, blijft een beslissing dus extra lang uit.

Op het niveau van beslissen worden weliswaar geen wezenlijke alternatieven voorgelegd en afgewogen, maar evenmin wordt beslist op basis van een lege polder. Het kabinet werkt zowel in 1980 als in 1984-1985 met varianten. Of het kabinet na zijn definitieve beslissing deze varianten voor publieke discussie zal vrijgeven is, bij de afsluiting van dit onderzoek een open vraag.

De Markermeer-promotors moeten gedogen dat de door hen geëiste alternatieven slechts worden opgesteld binnen de denkkaders van inpoldering. Hun Markermeer-optie is dan ook in de periode 1982-1983 weggemasseed. Verrassend is dat overigens niet. De Markermeer-optie is tot nu toe immers niet ontwikkeld als een politiek wervend alternatief. Integendeel zelfs. Hoewel zij van de tegenpartij uitgewerkte concepties wenst, lijkt het erop dat de oppositie tegen de Markerwaard ook belang heeft bij een vaaggehouden toekomstbeeld van het gebied. Voor- en tegenstanders van de Markerwaard maken beide dus geen concrete ruimtelijke ontwikkelingsschetsen voor de Marker-ruimte met of zonder polder. Het vrijwaart allen van de noodzaak een concrete, controleerbare argumentatie en beeldvorming te moeten leveren. De handhaving van de planningshorizon werkt aldus als een wederzijds aanvaarde regulator van de machtsverhoudingen, teneinde in elk geval niet te verliezen (patstelling).

Bij de Markermeer-promotors speelt echter ook een principieel punt. Omdat inpoldering een onomkeerbare, drastische ingreep in het gebied betekent, hebben de voorstanders van het project de **bewijslast**, de volle verantwoordingsplicht, aan te tonen dat deze onderneming tot betere, meer gewenste, zelfs meer noodzakelijke resultaten leidt dan de ontwikkeling van het gebied op basis van bestaande fysieke elementen en menselijke activiteiten. De kwestie van de bewijslast heeft de Markerwaard-oppositie steeds terughoudend gemaakt met het presenteren van eigen concrete (beheers-)plannen voor het gebied. De polder-promotors daarentegen erkennen wel dat het project meer legitimatie vergt dan vroeger noodzakelijk was, maar zij wensen niet te boek te staan als ondernemers die zich maatschappelijk nog volledig moeten bewijzen. Daartoe zijn te veel delen van het Zuiderzee-project met succes uitgevoerd, vinden zij. Ook op het punt van de bewijslast derhalve gebrek aan consensus, hetgeen opnieuw de patstelling bevordert.

De aangehaalde voorbeelden maken duidelijk hoe wederzijdse afhankelijkheden tussen de betrokkenen kunnen verhinderen dat een deelfiguratie van betrokkenen de procedure kan beheersen. Zelfs de beslissers hebben zoveel betrekkingen op lagere aggregatie- en integratieniveaus dat zij hun formele machtsmiddelen ter beheersing van de procedure evenmin effectief kunnen inzetten (vgl. noodzaak verlenging inspraaktermijn). De beheersing van de PKB-procedure is voor alle betrokkenen slechts in geringe mate mogelijk. Vandaar dat het proces een ongepland en ongestuurd verloop laat zien.

## 15.4 BEHEERSING WETENSCHAPPELIJK ONDERZOEK

Het wetenschappelijk onderzoek is als oriëntatiemiddel een belangrijke machtsbron, omdat de strijd om de Markerruimte in de bestudeerde periode overwegend een argumentatiestrijd is. De beheersing van het wetenschappelijk onderzoek is bestudeerd via het doorlichten van wetenschappelijke producten (op criteria als oriënterend/legitimerend, beeldvormend/beeldvervagend en consensusvormend c.q. conflictoplossend) en via analyse van de opdrachtverlening, de toegang tot en het relatieve belang van onderzoeksmiddelen alsmede de wijze van controle over de onderzoeksresultaten.

Duidelijk is gemaakt dat **relevant onderzoek** niet uitsluitend in het kader van de PKB-procedure over de Markerruimte hoeft te zijn ondernomen. Verder dat beleidsbeslissingen (1980, 1985) voortzetting van onderzoek niet overbodig maken. En tenslotte, dat de plaats van een onderzoek (naar aard, omvang en gebruikte methoden) sterk wordt bepaald door de functie die het onderzoek in een bepaald besluitvormingsproces vervult (10.3.1).

In de periode 1974-1980, tijdens de strijd om de probleemstelling van de PKB, vervullen onderzoeken vaak een oriënterende functie. Maar naarmate het kabinet dichterbij een principe-besluit komt, wordt de legitimatie-functie van onderzoek dominant.

Opmerkelijk is dat de toenemende legitimerende functie van onderzoek gelijk op gaat met toenemende beeldvervaging in de studies van de overheid omtrent een bestemming van de polder, totdat in 1980 zelfs een lege polder wordt voorgesteld.

In de periode van politieke massage (1982-1985) wordt uiteraard veel **legitimerend** onderzoek verricht. Voor deel-figuraties is in deze jaren juist de ontmaskeringsfunctie van onderzoek van groot belang, bijvoorbeeld ten aanzien van werkgelegenheid, waterkwaliteit, bodemdaling, budgettering en dergelijke (hfd 12).

In overeenstemming met uitspraken van Lindblom en Cohen (1979) en Ringeling (1980) blijkt het onderzoek niet consensus-vormend of conflictoplossend te werken. Integendeel het onderzoek veroorzaakt zelf nieuwe problemen. Onderzoek en onderzoekers vormen onderdeel van de figuratie en dus onderdeel van de problematiek.

Onder de betrokkenen in de Markerruimte is de **toegang tot de onderzoeksmiddelen** ongelijk verdeeld.

Met name de RIJP levert de voorstanders van inpoldering een aanzienlijk onderzoekspotentieel. Enige honderden personeelsplaatsen op onderzoekafdelingen, een breed scala van onderzoeksvelden en een 50-jarige onderzoekstraditie staan borg voor een ruime eigen onderzoeksbasis ten behoeve van ambtelijke advisering aan ZZC, RvdWst, RARO en, uiteraard via de eigen minister, de ministerraad.

Bij de tegenstanders van de inpoldering is de capaciteit voor onderzoek gering. Bij de instellingen die participeren in de Overleggroep IJsselmeer zijn geen functionarissen werkzaam die de volledige werktijd besteden aan onderzoek betreffende het Markermeer.

Men is overwegend aangewezen op gratis verstrekte onderzoekcapaciteit bij universiteiten (vaak in leersituaties), wetenschapswinkels en vrijwillig advies van deskundigen die sympathiseren met de doelen van de Overleggroep IJsselmeer. Continuïteit in het onderzoek is op deze manier uitgesloten. Slechts enige malen heeft de Overleggroep contract-research kunnen laten doen.

Deltadienst, RIZA, RIN, RIVO en Staatsbosbeheer hebben echter onderzoek gepubliceerd dat door de Markermeer-promotors kon worden

gebruikt bij hun actieve participatie en advisering. Maar ook hier geldt dat deze belangengroepen niet verzekerd zijn van continuïteit van dergelijk onderzoek. Ofschoon derhalve door de pluriformiteit in de onderzoekactiviteiten van overheidsinstanties de voorsprong van de voorstanders van de Markerwaard in toegang tot onderzoeksmiddelen incidenteel wordt gecompenseerd, is het buiten twijfel dat met name de polderpromotors in potentie verzekerd zijn van onderzoeksresultaten, die op het juiste moment hun mening en beleid ondersteunen (10.4.1 t/m 10.4.3).

Bij de behandeling van de **beheersing van onderzoeksresultaten** is het belang aangetoond van twee dimensies, namelijk de relatie overheid-burger met betrekking tot het al dan niet openbaar maken van onderzoeks- en beleidsrapporten en de relatie tussen overheidsinstanties onderling, waarin onderhandeld wordt over onderzoeksresultaten. De WOB-procedures die, betreffende de 3 DG-nota (1980-1981), de Werkypothese Structuurplan IJsselmeergebied (1981), het dijktracé Markerwaard en de kans op verdergaande eutrofiëring (1983), alsmede het Rapport Interdepartementale Commissie Economisch Structuurbeleid (ICES, 1985), door SNM zijn gevoerd, hebben duidelijk gemaakt dat:

1. 'persoonlijke beleidsopvattingen' van ambtenaren, opgesteld in opdracht van politiek verantwoordelijke bewindslieden, niet openbaar gemaakt hoeven te worden, hetgeen de mogelijkheden tot herziening van de interpretatie van onderzoeksresultaten aanzienlijk verruimt;
2. bezitters van informatie de verspreiding ervan tamelijk lang kunnen voorkomen, eenvoudig omdat zelfs de versnelde procedure bij de WOB-rechter toch 6 en meer maanden kan duren.

Ambtelijke organisaties hebben meerdere technieken om onderzoeksresultaten, die niet voldoende beleidsondersteunend zijn, uit de publiciteit te houden dan wel zorgvuldig bijgekleurd openbaar te maken. De RIJP kent een categorisering van onderzoeksverslagen, waarbij de laagste categorie ('werkdocumenten') in beginsel niet voor publicatie geschikt is. Hoe redelijk de categorisering ook mag lijken, feitelijk maakt zij een toetsing van de onderzoeksresultaten op ambtelijke rationaliteit (= belang van de organisatie) mogelijk, waarna eventueel afgeronde, wetenschappelijk zeer wel verantwoorde rapporten uit de openbaarheid kunnen worden gehouden. Met het genoemde dijktracé-rapport was dit lange tijd het geval. Een andere techniek is onderhandelen over de onderzoeksresultaten van een competitieve ambtelijke onderzoekinstantie. Door het onderhandelingsresultaat te gebruiken als basis voor onderhandelingen met andere instellingen kan men de eigen mening van de dienst vergaand in de uiteindelijke versie van een beleidsrapport krijgen (vergelijk natuurwaardenkwestie, 10.4.3).

Analyse van de **reacties op wetenschappelijk onderzoek** verduidelijkt of het onderzoek bijdraagt aan kennisvergroting en oriëntatie, of en door wie de resultaten worden geaccepteerd en of het conflict-oplossend werkt.

In dit onderzoek zijn zowel de reacties op Plan Waterlely (1973-1974), op de Vestigingsplaatsanalyse (1974) en de KBA-CPB (1975) met betrekking tot een TNL, en op 'Markerwaard het maken waard?'

(1976, m.i.v. Verkenningen Markerwaard, 1975) als de discussies over onderzoeken naar werkgelegenheid, waterkwaliteit, bodemdaling en dergelijke in de periode 1982-1985 bestudeerd.

De reacties zijn zeer verscheiden van toon. Qua kracht en diepgang zijn ze in elk geval zodanig dat het onderzoek noch de beleidsadviesering in de periode (1973-1976) conflict-oplossend blijkt te hebben gewerkt. Integendeel: de standpunten worden uitvoeriger, fundamenteeler, feller en met grotere frequentie geformuleerd. Verschillende deelfiguraties worden zichtbaar, maar van een heldere, openlijke coalitie-vorming is nog geen sprake. Dat is in de periode 1979-1985 veel duidelijker te zien. Het met behulp van legitimerend onderzoek wegmasseren van obstakels tegen een definitief besluit tot inpoldering lukt niet.

#### **conclusie**

De beheersing van het wetenschappelijk onderzoek is een gewilde machtsbron gebleken van alle betrokkenen. Kwantitatief beschouwd hebben de promotors van de Markerwaard de beste mogelijkheden om onderzoek effectief te benutten in hun acties ter beïnvloeding van de besluitvorming. In de praktijk blijken de tegenstanders van verdere inpoldering echter in de WOB, de uitvoering van contra-expertises en de via contract-research geproduceerde politiek relevante deelproblemen (waterkwaliteit, geohydrologie en financiën) de potentiële overmacht van hun opposenten aanzienlijk te pareren. Aldus lost onderzoek de keuzeproblematiek niet op, maar is er wezenlijk onderdeel van.

### **15.5 STRIJD OM (OVERHEIDS-)FINANCIEN**

Wanneer de formele beslissers definitief moeten beslissen wordt de beheersing van productiemiddelen, i.e. vooral overheidsgeld, naast de beheersing van oriëntatie- en organisatiemiddelen van belang voor de ontwikkeling van de machtsbalans in de Markerruimte-figuratie.

Bij de voorbereiding van de interim-beslissingen (beleidsvoornemen, 1980; voorlopig definitief besluit, 1985) concentreerde de inschatting van de beschikbaarheid en de wenselijkheid van inzet van noodzakelijke productiemiddelen zich rond vier thema's: werkgelegenheid, de budgettering, de afweging van overheidsinvesteringen en de staats-versus de particuliere projectfinanciering. Formeel is het gebrek aan overheidsfinanciën in 1986 zelfs doorslaggevend geweest om niet met de Markerwaard te beginnen.

De bedrijfseconomische rentabiliteit van het Zuiderzeeproject is in 1866-1868, 1870-1873, 1932, 1957-1959 alsook in 1982-1985 in discussie geweest. Steeds was de conclusie gelijk: als er al rentabiliteit is, is deze te laag.

Lely stelde in 1885 al dat, zuiver financieel beschouwd, het Zuiderzeeproject te groot is, de uitvoering ervan te lang duurt en de risico's te groot zijn om er een particuliere onderneming van te maken.



De RARO concludeerde in 1982 terecht dat met betrekking tot de regionaal-economische effecten, de werkgelegenheid, de alternatieve aanwendbaarheid van overheidsinvesteringen, de kosten-analyses en de gevolgen voor het overheidsbudget geen eenduidige gevolgtrekkingen zijn te maken.

In 1985 blijkt dat de regering ondanks nieuwe informatie niet tot een heldere kijk op deze vraagstukken komt. Naar mijn mening toont de historie van de bemoeienis van de staat met het IJsselmeergebied dat eenduidige conclusies niet het resultaat kunnen zijn van berekeningen. Steeds zijn er belangwekkende PM-posten. Slechts consensus tussen de betrokkenen over de taxatie van deze posten is voldoende voorwaarde om eensgezind politieke conclusies te trekken.

Als het project bedrijfseconomisch niet rendabel is, moet het als staatstaak vrijwel onomstreden zijn om het alsnog, nu door de overheid, te doen realiseren.

Verzorging van goede infrastructuur is een klassieke staatstaak, welke reeds in de nachtwakersstaat van de 19e eeuw werd erkend. Het is daarom niet goed voor te stellen dat als de aanleg van de Markerwaard ten tijde van grote werkloosheid, bij een betrekkelijk laag niveau van overheidsinvesteringen en bij aanzienlijke problemen in de ruimtelijke structuur en de waterhuishouding, een profijtelijk, werkverschaffend en veel knelpunten oplossend middel zou zijn, de overheid dit project argeloos zou laten liggen.

De berekeningen van de tijdelijke en blijvende werkgelegenheid, van de lasten voor het staatsbudget, van de risico's op kostenveroorzakende neveneffecten (als gevolg van bodemdaling, vermindering waterkwaliteit) en van de aanduiding van voorkeuren inzake aanwending van schaarse overheidsmiddelen voor infrastructurele voorzieningen (liever lucht- en zeehavenaccommodaties, railinfrastructuur voor snelle treinen, stadsvernieuwing, voorzieningen voor telematica) hebben in 1982-1985 duidelijk gemaakt, dat de nationale belangen met betrekking tot de Markerwaard ook in financieel-economisch opzicht omstreden zijn.

In de situatie dat een overheidsaanpak van het Markerwaardproject niet op maatschappelijke consensus kan rekenen en de bedrijfseconomische rentabiliteit afwezig of gering is, is het zinvol te herinneren aan de eerste uitspraak van de Raad van de Waterstaat in 1868, namelijk dat men in een dergelijk geval het project niet aan particulieren moet aanraden.

Met name na het optreden van de Staatscommissie-Lely is het nationaal belang van het Zuiderzeeproject meer en meer erkend. Op grond hiervan is ook de wenselijkheid van staatsfinanciering in de Wet van 1918 opgenomen.

Tot 1918 is de besluitvorming inzake staats- versus particuliere financiering logisch. Als de staat geen winstmogelijkheden ziet en nationale belangen ook anderszins de aanpak van een infrastructureel project niet vergen, moet de staat het project evenmin aanraden aan een particulier. Ziet de staat wel nationale belangen dan moet hij het project

ook financieren. In de jaren tachtig van deze eeuw doet zich een inconsistente mixture van standpunten voor. Er wordt door de regering steeds nationaal belang gesuggereerd om de Markerwaard aan te pakken, maar financiering ervan blijkt geen hoge prioriteit te kunnen krijgen. Terwijl de Wet van 1918 staatsfinanciering eist, schept de Minister van V&W beleidsruimte voor private financiering.

In de strijd om' de inzet van overheidsfinanciën dan wel particuliere gelden zijn beleggers en bankinstellingen sinds 1982 nieuwe participanten in de figuratie van betrokkenen bij de Markerruimte.

Niet alle institutionele beleggers en particuliere beleggers verklaren in de markt te zijn. Het is met name een traditioneel aan agrarische belangen gelieerde bankinstelling, die aanbiedt leiding te willen nemen bij de vorming van een consortium van financiers (wat dus wat anders is dan zelf het project geheel te willen voorfinancieren).

Anderzijds stelt deze bank dat het brengen van 25.000 ha landbouwgrond en 16.000 ha Markerwaardgrond voor bos-, recreatie- en natuurgebied op de grondmarkt een zo omvangrijke taak van ordening van de ruimte impliceert dat de overheid daarvoor verantwoordelijkheid moet nemen, ook financieel natuurlijk. De overheid wordt dus gevraagd nu te beslissen pro-Markerwaard aanleg en later te betalen. Het vooral regionale Flevolandse belang moet nationaal betaald worden, maar later

Deze 'public-private-partnership'-formule is in strijd met de Wet van 1918. Van meer belang is dat zij het wezenlijke discussiepunt over afweging van investeringsprojecten vanwege de overheid onverlet laat. Immers, ook in een financieringsformule waarin overheid en bedrijfsleven gezamenlijk opereren, blijft het gewenst de beschikbare gelden alleen aan de meest gewenste (semi-)collectieve behoeftebevrediging te besteden.

## 15.6 GEORGANISEERDE LOYALITEITEN IN ACHTERBANNEN

De mate waarin groepen en instellingen hun achterban weten te organiseren en te mobiliseren is afgeleid uit continuïteit en omvang van hun actieve participatie, uit de mate waarin zij coalities vormen alsmede uit de cohesie daarvan op grond van identificatie en onderlinge solidariteit (middels gebruik van gemeenschappelijke labels, manifestaties en symbolen).

### **actieve participatie via inspraak**

Volgens de RARO is inspraak meer dan informatieverschaffing, maar minder dan medebeslissingsrecht. Inspraak is vooral een **sociale techniek** waarmee op gekanaliseerde wijze belangen gearticuleerd worden naar het bestuur toe. Inspraak is er dus primair voor toename van effectiviteit en efficiëntie van het bestuur. Vanuit deze optiek is de inzet van de beproefde RARO-inspraakinstrumenten (11.3) succesvol geweest. De PKB-Markerruimte leverde 2½ maal zoveel reacties op als de PKB-SBL en bijna 1½ maal het aantal reacties op de PKB-Nota Wadenzee.

De **betrokkenheid** bij de Markerruimte in 1981 is een veelvoud van die in 1973 en dat onder alle onderscheiden categorieën van insprekers.

Met name de participatie van institutionele insprekers steeg sterk (1973, index 100; 1981, index 405). Institutionele insprekers hebben bovendien een dertigtal acties gevoerd. Daarnaast hebben nog 344 individuen een eigen reactie ingediend.

Enige relativisering van de betrokkenheid is echter gewenst. Zij was weliswaar groot te midden van andere PKB's, maar in vergelijking tot 22 andere maatschappelijke problemen (w.o. plaatsing kruisraketten, nieuwe kerncentrales) betrekkelijk klein (11.4).

De **continuïteit** van betrokkenheid was het grootst bij (semi-)overheidsinstellingen (meer dan 50%). In deze categorie kon ten aanzien van inpoldering een omslag worden waargenomen van een meerderheid vóór (in 1973) naar een meerderheid tegen (in 1981). In de andere categorieën insprekers, die zowel in 1973 als in 1981 actief waren, was de richting van de inspraakreactie stabiel. De meerderheid is tegen inpoldering.

In 1981 sprak 33% van de reacties zich uit voor inpoldering in enigerlei vorm, 51% was tegen inpoldering en 15% sprak geen duidelijke voorkeur uit.

Wanneer rekening gehouden wordt met de gevoerde acties dan is 15% voor, 84% tegen en heeft 1% geen voorkeur.

Gegeven de uiteenlopende werkwijze bij diverse bureaus voor onderzoek naar de publieke opinie is er discussie mogelijk over de vraag, of de stijgende trend tegen inpoldering zich ook na 1982 heeft voortgezet. Dit discussiepunt laat onverlet dat uit alle opinie-onderzoeken blijkt dat een grote meerderheid onder de Nederlanders boven de 18 jaar in de periode 1978-1985 tegen inpoldering is.

De inspraakreacties en de opinie-verdeling daarin mogen dan ook **representatief** worden geacht voor de opinie in de totale Nederlandse bevolking van 18 jaar en ouder.

#### **organisatie en manifestatie geaggregeerde belangen**

Onder de institutionele insprekers is een **elite** waarneembaar. Deze actieve participanten leveren niet alleen schriftelijke inspraakreacties, maar ze zijn ook lid van de RARO en/of zijn adviesvoorbereidende commissie. Ze worden bovendien geschikt geacht voor een uitnodiging voor de hoorzittingen en laten zich ook daadwerkelijk horen.

Dit geldt voor bepaalde voorstanders van de Markerwaard, bijvoorbeeld het Landbouwschap, maar met name voor institutionele insprekers die er oppositie tegen voeren en daartoe samenwerken in de Overleggroep IJsselmeer.

Terwijl de overheid inspraak en advies vooral als bestuursinstrumenten opvat, hebben zij voor de oppositie functies als belangenaggregatie, organisatie en manifestatie van groepsidentiteit en solidariteit, alsmede bewustwording van haar positie in de figuratie van betrokkenen (zijnde een emancipatoire functie). De vervulling van deze functies, niet buiten maar juist binnen de bestuursinstrumentele opzet van de inspraak- en advies-fase, heeft de tegenstanders van inpoldering extra oriëntatie- en organisatiemiddelen, dus machtsmiddelen, gegeven. Het bestaan van een elite van institutionele insprekers is dan ook de weerslag van de sterkere machtspositie van de oppositie tegen het beleidsvoornemen als gevolg van inzet van verworven machtsbronnen.

In de periode van inspraak en advies (1980-1982) heeft de oppositie van het beleidsvoornemen voortdurend een **loyale achterban** (passieve participanten) gekend. Behalve door raadpleging van die achterban over de stellingname is de loyaliteit ook georganiseerd via publieke manifestaties, waarbij die van de OVRIJ (1979, 1981) en van de gezamenlijke watersportorganisaties (Pinksterzeiltocht rond Pampus, 1981) het meest integrerend hebben gewerkt.

In groeperingen met duidelijke, overwegend enkelvoudige doelstellingen is loyaliteit uiteraard het gemakkelijkst te organiseren. In organisaties die meerdere belangen willen integreren, is de organisatie van een loyale achterban moeilijker. Met name de vertegenwoordigers van de recreatie-organisaties (ANWB en Stichting Recreatie) in de RARO kampen ten dele in 1982 maar duidelijk in 1986, met dit probleem. Ook een pressiegroep als het FNV kon geen duidelijk standpunt pro of contra inpoldering innemen door meningsverschillen in 1982. Na het massage-proces in de periode 1982-1985 bleek hem dit wel mogelijk (tweede RARO-advies, maart 1986).

Oriëntatiemiddelen als labels, demonstratieve manifestaties en symbolen maken **identificatie** mogelijk en kunnen dan ook loyaliteit in eigen kring scheppen en behouden.

Het scala aan bruikbare oriëntatiemiddelen is uitgebreid. De sluiting van de dijk Enkhuizen-Lelystad, de opening van de weg over deze dijk, de opening van het informatiecentrum Nieuw Land, de oprichting van een standbeeld voor Lely in Lelystad, de presentatie van de film 'De tijd zal het leren...', de organisatie van het internationale congres 'Polders of the World', de jubilea w.o. 50 jaar Afsluitdijk, de instelling van de gemeenten Lelystad, Almere en de provincie Flevoland hebben alle **symbolische waarde** gehad voor de **polder-promotie**. De voorstanders van de Markerwaard hebben deze momenten gecreëerd en gebruikt om, ondersteund met toegang tot de media, hun standpunt voortdurend te manifesteren. Aangezien de initiatieven hiertoe vrijwel steeds door de meest betrokken (ambtelijke) overheidsinstanties zijn genomen, toont de inzet van deze oriëntatiemiddelen tevens hoezeer delen van de overheid partij zijn in de Markerruimte-kwestie. De wederzijdse afhankelijkheid van de betrokkenen is met name te zien in het feit dat bovenstaande festiviteiten en manifestaties ook de tegenstanders van de inpoldering gelegenheid boden hun standpunt uit te dragen. Bijvoorbeeld door vliegtuigjes met teksten in de lucht te brengen zoals tijdens de sluiting dijk Enkhuizen-Lelystad, of door congresbijdragen en perscommuniqués.

Omgekeerd hebben de geïnstitutionaliseerde **tegenstanders** van inpoldering ook **symbolen**. De (overwinterende) watervogels, de bruine vloot, en de cultuur-historische waarden van de kustlijn en de aanliggende Noordhollandse stadjes zijn de voornaamste elementen waarmee de achterban wordt georiënteerd op de ontwikkeling van het Markermeer. Daarnaast zijn bijeenkomsten als de jaarvergadering van de VBIJ, de visserijdagen van de OVRIJ en de Pinksterzeiltocht van ANWB en KNWV manifestaties, waarop de loyaliteit van de achterban wordt getest en getoond. De verspreiding van nieuws over omvang en kwaliteit van de achterban geschiedt ook hier overwegend via de landelijke media.

Als, zoals Thijssen heeft geschreven, de Zuiderzeewerken uit roeping tot stand komen, dan zou dit de sterke **sociale verbondenheid** onder voorstanders van de Markerwaard verklaren, te meer daar deze vooral in de IJsselmeerpolders zijn gesitueerd.

'Roeping' is echter geen autonoom gegeven. Het is in dit geval eerder de resultante van een maatschappelijk groeiproces tijdens en na de aanleg van de polders. Aanvankelijk gebrek aan voorzieningen alsmede een selectief kolonisatieproces schiepen zodanige wederzijdse afhankelijkheden, dat het (samen)leven slechts overwegend vanuit gevoelens van verbondenheid en gelijk gestemd zijn, sociale cohesie dus, geleid kon worden.

De samenleving is in het nieuwe land in hoog tempo ontwikkeld. Het aanpakken en doen stonden voorop. Eerst heien, dan praten zijn gevleugelde termen in Flevolandse bestuurskringen. Vanuit deze optiek is labeling van de oppositie tegen verdere inpoldering als 'doemdenkers', 'pratens', 'mensen, die geen risico durven nemen' voor de hand liggend.

Echter, promotors en opposanten van de aanleg van de Markerwaard hebben, daar waar sprake is van een gemeenschappelijke professie (stedenbouwer/architect, planoloog, civiel-ingenieur, cultuurtechnicus) ook een zekere overeenstemming. Zij geloven in de maakbaarheid van de samenleving en in de mogelijkheid middels een bepaalde vormgeving van de gebouwde omgeving het gedrag van mensen positief te beïnvloeden.

Zowel deze fundamentele waarden als de gemeenschappelijke professionele vaardigheden bevorderen **culturele cohesie** in de figuratie van betrokkenen over de Markerruimte, met name qua taalgebruik, qua (aanvaarding van) procedures en qua wijzen van expressie op manifestaties, vergaderingen en in de media.

Deze gemeenschappelijke culturele achtergrond beperkt de escalatie van tegenstellingen binnen de figuratie. Het meningsverschil wordt geen conflict waarin partijen tot gebruik van geweldsmiddelen overgaan. Ook hoeft de overheid geen ordehandhavende middelen in te zetten.

De ontwikkeling van de samenleving in de IJsselmeerpolders verloopt overigens niet in een rein-cultuur. Allerlei op het oude land optredende maatschappelijke bewegingen hebben ook in de polders hun representanten. In het algemeen is de samenleving in de polders waarschijnlijk niet veel minder complex dan op het oude land. De **Markerruimte**kwestie is dan ook eerder een **bindend onderwerp**, dat eensgezinde presentatie van het gebied mogelijk maakt, dan dat de opinie vanuit de polders is gestoeld op nog immer bestaande, in de pioniersgeest wortelende consensus. Het bewerkstelligen van een polderprovincie heeft dezelfde functie.

Dit is niet in strijd met hetgeen hiervoor is beweerd ter verklaring van de inhoud van de gebruikte labels. Labels zijn immers sociale etiketten, die zelf onderdeel zijn van de sociale werkelijkheid, maar geen weerspiegeling van de realiteit hoeven te zijn.

Een ander argument om de Markerruimte-kwestie vooral als hefboom voor de manifestatie van latente sociale cohesie op te vatten schuilt in de opkomst, vooral na 1980, van actiegroepen in de IJsselmeerpolders. Deze moeten het pro-Markerwaard standpunt van de ambtelijke dien-

sten in het gebied een meer uitgesproken maatschappelijk draagvlak geven. Na de afbrokkeling van de machtspositie van de waterbouwkundigen, eerst in concurrentie met andere in ambtelijke organisaties aanwezige disciplines, later als onderdeel van verlies aan geloofwaardigheid en strategisch vermogen van deze instellingen gezamenlijk (1970-1982), worden met politieke steun van de Minister van V&W actiegroepen (Markerwaard BV, Vrienden van de Markerwaard, Stichting Aanleg Markerwaard) opgericht om de omstreden ambtelijke belangenbehartiging aan te vullen.

Door deze institutionalisering van de pro-polder lobby buiten de overheidsinstanties wordt de kring van bevordering van het Zuiderzeeproject weer gesloten. Het is dan ook voor de hand liggend, dat de juist genoemde actiegroepen het tientallen jaren opgeborgen vaantje van de Zuiderzeevereniging weer oppakken en op 4.1.1986 de honderste geboortedag van deze vereniging hebben gevierd.

In deze studie wordt onder andere een verband verondersteld tussen toenemende **sociale mobiliteit van de betrokkenen** als gevolg van wijzigingen in sociale cohesie en de kans op een besluit met een andere inhoud dan eerder kon worden verwacht. Meer concreet: wanneer vertegenwoordigers van bepaalde standpunten posities van personen met een gevestigde mening overnemen, neemt de kans op een ander besluit eveneens toe.

In de kwestie van de Markerruimte is van een vèrgaande overname van formele advies- en beslissposities door Markermeer-promotors echter geen sprake. In de topparade van formele adviseurs en beslissers (13.3) is juist een aanzienlijke continuïteit in de bezetting van posities geconstateerd. Posities worden door sommige personen langdurig bekleed en vacatures worden binnen een kleine kring van personen opgevuld.

Tijdens de fase van inspraak en advies heeft de nieuwe elite uit de kring van tegenstanders van de Markerwaard hoogstens enige bezetters van formele posities, met name kroonleden in de RARO en diverse leden van het parlement, beïnvloed. Van overname van gevestigde adviesposities is geen sprake. De 'nieuwkomers', afkomstig uit organisaties die participeren in de Overleggroep IJsselmeer, zijn veelal slechts belangen-makelaars met betrekking tot dit ene politieke agendapunt of hooguit op één beleidsveld, dat van ruimtelijke ordening en infrastructuur. Als zodanig zijn zij afgeschermd van de gevestigde adviseurs, die vaak makelen op meerdere bestuursniveaus en beleids-terreinen (13.3). Dit geldt niet voor SNM, die dan ook een brugfunctie vervult tussen de 'nieuwkomers' en de gevestigde adviseurs op diverse bestuursniveaus en beleidssectoren.

Niettemin zijn gevestigde adviseurs en nieuwkomers tijdens de inspraak- en adviesfase van de PKB-procedure wederzijds gebonden geweest. Na deze fasen verzwakt de publieke binding tussen deze betrokkenen echter weer. De bestaande sociale cohesie onder de formele adviseurs, die in meerderheid de Markerwaard-promotie steunen, is derhalve tijdens de inspraak- en adviesfase van de PKB-procedure wel onder vuur gelegd, maar tamelijk ongeschonden uit het strijdperk gekomen.

Voor de verklaring van de instandhouding van de bestaande sociale cohesie tussen de voornaamste formele adviseurs en diverse formele beslissers is in dit onderzoek het concept van de '**makelaars in belangen**' ('power-brokers') aangeboden.

De sociale cohesie tussen makelaars in belangen is product van de ontwikkeling van wederzijdse afhankelijkheden gedurende jarenlange carrières. Carrières impliceren cumulatie van machtsmiddelen welke ten behoeve van continuïteit van die persoonlijke ontwikkeling zowel als van het makelen tussen belangen kunnen worden ingezet. De mate waarin een 'power-broker' hierin succesvol opereert, weerspiegelt de hechtheid van het netwerk van interdependenties waarin hij opereert. Bestond de kern van de sociale figuratie met betrekking tot de Markerruimte in het begin van de jaren zeventig nog overwegend uit 'Delftse' civiel-ingenieurs en 'Wageningse' cultuurtechnici, later zijn vooral de laatsten samen met 'Amsterdamse' bestuurders meer in het hart van de figuratie gekomen.

Voor de Markerruimte leidt het concept van de makelaars in belangen tot de praktische gevolgtrekking, dat een besluit pro-inpoldering waarschijnlijk niet allereerst de oplossing van concrete ruimtelijke problemen in een bepaalde regio of het honoreren van geopperde ruimteclaims van bepaalde belangengroepen dient, maar eerder de continuïteit van de politiek-bestuurlijke cultuur van het makelen tussen belangen. De **Markerwaard is geen planologisch, maar een bestuursobject**. De polder dus als tuin van belangen-makelaars in overheden, adviesinstanties en gevestigde belangengroepen.

### **de machtsbalans**

De machtsbalans in de Markerruimte-figuratie in 1985-1986 is in labiel evenwicht tussen enerzijds een grote meerderheid van tegenstanders van inpoldering op lagere aggregatieniveaus (passieve en actieve participatie) samen met enige formele beslissers, die tamelijk toevallig en veelal slechts kortstondig in de figuratie optreden, en anderzijds een meerderheid van pro-inpoldering werkende belangen-makelaars. Dit inzicht, gevoegd bij het beeld dat tussen de belangen-makelaars een hechte sociale cohesie bestaat op grond van carrièreverloop op diverse beleidsterreinen en bestuursniveaus en consensus over te gebruiken 'labels' ter afscherming van nieuwkomers, leidt tot de gevolgtrekking, dat de pro-polderlobby veel gemakkelijker te continueren is dan de promotie van de ontwikkeling van het Markermeer.

Daar staat tegenover dat de verbreding van de finale afweging van Verkeer en Waterstaat naar het totale kabinet eist, dat de belangen-makelaars een vrijwel niet te omvatten scala van toegangen hebben tot belangen die eerder slechts een ondergeschikte importantie hadden.

Dat de belangen-makelaars in de Markerruimte-kwestie echter vanuit een brede machtsbasis kunnen opereren, wordt weerspiegeld in de instelling van de provincie Flevoland (1.1.1986) en vooral in de toevoeging van het Markermeer aan het territorium van die provincie.

Terwijl in 1974 de instelling van de PKB-procedure de Markerruimte tot een wezenlijke nationale kwestie maakte, brengt de vastgestelde omvang van het gebied van de provincie Flevoland de Markerruimte weliswaar niet terug tot het beleidsveld van één bepaalde sector, maar ten dele wel tot een lager integratieniveau van algemeen bestuur, namelijk dat van een regio.

De belangen-makelaars van de polder-promotie lijken hiermee ten minste de aanwezigheid van de Markerwaard op de politieke agenda te hebben verzekerd.

## 15.7 HISTORIE ZUIDERZEEWERKEN GECONTINUEERD

In hoofdstuk 14 is de stelling verdedigd dat de continuïteit in de geschiedenis van de Zuiderzeewerken groot is. Dat zou betekenen dat verschuivingen in de machtsverhoudingen tot nu toe slechts tijdelijke, vertragende effecten op de voortgang van het project hebben gehad en dat vanuit die historische optiek de Markerwaard c.q. enigerlei landaanwinning in het Markermeer op termijn waarschijnlijk is. Deze conclusie is gebaseerd op de historische vergelijking van de besluitvorming over (eerdere delen van) de Zuiderzeewerken met het besluitvormingsproces over de Markerruimte in de afgelopen 15 jaar. De vergelijking is geschied aan de hand van aan de centrale hypothese van deze studie ontleende variabelen: de procedure, de keuzen van de beslissers, het optreden van de betrokkenen (carrières, gedrag, toegang tot de beslissers), ontwikkeling politieke agenda, nieuwe betrokkenen en nieuwe machtsbronnen, gebruikte labels en sociale cohesie tussen de betrokkenen. Hier wordt slechts de geconstateerde continuïteit in enige korte stellingen gerepeteerd.

De Zuiderzeewerken en de formele **procedures** waarin over delen van dit project wordt beslist, zijn ingebed in maatschappelijke ontwikkelingen. Positieve adviezen hebben lang niet altijd geleid tot een snelle aanpak van (delen van) het project.

Gelijk de Staatscommissie-Lely (1892) geen snelle aanpak van het project heeft bewerkstelligd, zo kan uitvoering van het Markerwaard-project uitblijven ondanks positieve adviezen van de RvdWst (1976) en van de getrap tot stand gekomen RARO-meerderheid (1982/1986).

Steeds weer blijken externe, buiten het project gelegen variabelen (overstroming, oorlog, honger, onverwachte politieke positiewisselingen) voor versnelling van de uitvoering van (delen van) het project dan wel voor de vertraging ervan te zorgen.

De besluitvormingsprocedures zijn steeds gekenmerkt door **afwezigheid van termijnen**. Tijdsdwang ontstaat alleen na politieke stellingnamen van beslissers (Lely dwingt aanname project in regeerperiode kabinet Cort van der Linden af; kabinet-van Agt geeft '3-DG's 6 maanden voor beleidsanalyse in 1980; regeer-accord kabinet-Lubbers wenste een 'snelle' beslissing, 1982).

De verschaffing van **informatie** is bij de besluitvorming over onderdelen van het Zuiderzeeproject altijd een politiek instrument geweest. In het begin van deze eeuw was de Zuiderzeevereniging, ondanks haar uitkijkposten op het ministerie, niet steeds up-to-date geïnformeerd. In de Markerruimte-procedure is herhaaldelijk informatie via de rechter (gebruik WOB) te voorschijn gehaald.

In de loop van het Zuiderzeeproject zijn aanzienlijke **verschuivingen in op de voorgrond tredende belangen** te zien. Terwijl hun belang ten tijde van de staatscommissies vóór 1918 het enige erkende was, zijn bijvoorbeeld de vissers nu steeds meer tussen de coulissen beland. Alleen in coalitie-verband met bijvoorbeeld natuur- en milieuorganisaties en in verbanden van recreanten blijft hun stem meespelen en gehoord worden.



Nieuwkomers zijn de ruimtelijke ordenaars binnen de rijksoverheid. De instelling PKB-procedure geeft hen invloed op de Zuiderzeewerken. De RPD is vooral facet-coördinator en behartigt niet primair de belangen van natuur, milieu en recreatie, ofschoon de historie van georganiseerde natuur- en milieubescherming en de opkomst van ruimtelijke ordening nauwe banden laat zien.

In de PKB-procedure hebben de belangengroepen op het terrein van natuurbehoud en milieubescherming en openlucht-recreatie posities verworven in het officiële adviescircuit (15.6).

Buiten de PKB-procedure (met name na 1982) is het bedrijfsleven inclusief de financiële wereld actief gaan participeren in de Markerruimte-figuratie. Opmerkelijk is dat de financiële wereld nu het project promoot, terwijl hij zich voor 1918 alsook in de jaren twintig overwegend gereserveerd uitliet over het project.

Het Ministerie van Financiën heeft altijd reserves gehad. Hier is grote continuïteit in de beleidsvoering. Niet bevoegd tot beleidsmatige beoordeling van het project, moeten de financiële coördinatoren van de rijksoverheid zich beperken tot verkleining van het project en vertraging van de besluitvorming onder meer door negatieve adviezen op zowel ambtelijke als ministeriële onderhandelingsstafels te brengen.

### **beslissers en hun keuzen**

Beslissingen worden eerst na lange adviesperioden genomen. De adviezen zijn vaak dermate terughoudend positief gesteld ten aanzien van de voordelen van het project dat zij formele beslissers nauwelijks stimuleren tot snelle besluitvorming.

Vandaar dat veel besluiten slechts de start van nieuwe advisering inhouden.

De bezetting van de ministerpost van V&W is van groot belang voor de mate waarin het project wordt bevorderd. In verband met de realisatie van de Markerwaard schrok de Dienst ZZW van de benoeming van Drees jr (1971). Vóór 1918 hadden ministers als van der Sleyden en Kraus al gedemonstreerd hoe een onwillige minister het project kan ophouden. De opeenvolgende ministers van V&W (1972-1986) hebben, gelijk Lely tussen 1892-1913, ervaren dat men sympathisant van het project kan zijn zonder tot finale besluiten te kunnen komen.

### **ontwikkeling politieke agenda - nieuwe beslissingscriteria**

Vóór 1918 hebben de voorstanders van het project de bewijslast, na 1918 de tegenstanders. Het besluit tot heroverweging van de operatie in 1971 impliceert echter, dat nu beide kampen hun stellingen moeten trachten te verdedigen.

Hoe de bewijslast ook ligt, de agendapunten blijven vrijwel gelijk. Heel pregnant is deze continuïteit af te lezen uit de onderwerpen waarover van der Sleyden in 1895 extra adviezen wenste (4.4). Deze blijken in 1985 nog hoogst actueel te zijn.

De doelen van het project zijn gelijk gebleven. De door van Duin (4.2) genoemde aspecten van veiligheid, waterbeheersing, verzilting, landaanwinst, voedselvoorziening en na de WO II ook communicatie en ruimtelijke ordening zijn inderdaad permanent op de politieke agenda gebleven. Binnen deze aspecten zijn echter verschuivingen aangaande doelen en middelen geconstateerd in die mate, dat ook vaak beslissingsmaatstaven zijn aangepast.

Zo moest landaanwinst en de daardoor mogelijk geachte profijtelijke gronduitgifte in de eerste decennia van deze eeuw de overheid ertoe brengen de waterbouwkundige affaire ten behoeve van de veiligheid te financieren. In de jaren '80 echter moet de landaanwinst financieel verdedigd worden door het project rendabel te rekenen met een mono-functionele landbouwvariant.

Een belangrijke vernieuwing van de politieke agenda is gevolg van veranderde waardering van een kwalitatief hoogwaardig zoetwatermilieu. Nooit eerder zijn voor de betrokkenen bij het Zuiderzeeproject de aspecten van waterkwaliteit, van geo-hydrologie en van ecologie zo belangrijk geweest.

De veranderingen zijn gevolg van en/of gepaard gegaan met optreden van nieuwe deelnemers in de figuratie. Voor het te nemen besluit impliceren deze veranderingen, dat het aan andere criteria wordt getoetst dan in het verleden. Tot nu toe hebben deze veranderingen echter de structuur van de ontwikkeling in de Markerruimte - gefundeerd in de voortgaande realisatie van het Zuiderzeeproject - niet ingrijpend, noch definitief kunnen wijzigen.

### **inzet nieuwe machtsbronnen**

De vergelijking van het optreden van betrokkenen bij de Zuiderzeewerken laat een grote mate van continuïteit in de inzet van machtsbronnen zien.

Wordt het project te duur geacht (1920-1930 en 1982-1985), dan wordt technische deskundigheid aangewend om nieuwe, goedkopere werkmethoden te vinden en zo de politiek te stimuleren het karwei voort te zetten.

Politieke machtsbronnen zijn ingezet door Lely (1913), maar ook door Drees jr (1971: heroverweging), Gruyters (1974, PKB-presentatie), Smit-Kroes (1980: losmaking TNL-procedure van de Markerwaardkwestie).

De beheersing van de PKB-procedure is een nieuwe machtsbron (zie 15.2).

Mede door de lange duur van deze procedure is de toegang tot en de rol van de media voor de betrokken groeperingen en instellingen van groot belang; zowel om hun achterban blijvend te interesseren voor de zaak als voor de verspreiding van hun standpunten. Alle betrokkenen manifesteren zich via eigen publicaties, pamfletten, boeken, persconferenties en -communiqués en films. Daarmee verwerven zij toegang tot de publieke media die de manifestatie ondersteunen.

Omgekeerd spreken de media zich uit over de Markerruimte-kwestie. Sinds 1980-1982 (de PKB inspraak- en adviesperiode) is de meerderheid van de landelijk verspreide dagbladen alsmede de radio- en TV-rubrieken, tegen de aanleg van de polder. De minderheid stelt zich in het algemeen kritisch tot zeer kritisch tegen dit project op.

Het is waarschijnlijk, dat met name door de opkomst van de televisie de Markerruimte-kwestie een veel breder publiek heeft bereikt dan eerdere aanlopen tot besluiten over de Zuiderzeewerken.

Toch moet de distributie van informatie over het project in het verleden niet worden onderschat. De jaarboeken van de Zuiderzeevereniging in het begin van deze eeuw tonen door bijlagen van krantenknipsels aanzienlijke, ook buitenlandse, verspreiding van het gedachtengoed. ZZW en RIJP hebben nu steeds ruime mogelijkheden gehad om eigen beleids- en onderzoeksmateriaal op aantrekkelijke wijze te verspreiden (zie 'voorlichtingspublicaties' en de opening van een eigen informatiecentrum, Nieuw Land, bij Lelystad).

Opmerkelijk is de benadering van de pers door met name de RIJP in de periode 1982-1985. In het bijzonder omtrent de politiek gevoelige onderwerpen 'economische analyse', 'bodemdaling' en 'werkgelegenheid' zijn de persmedia onvoldoende onderbouwd en feitelijk onjuist voorge-licht. De affaire rondom de publicatie van het politieke testament van Minister Zeevalking (september 1982) geeft ook aan hoe zeer betrokken ambtelijke instanties de toegang tot de media ten eigen voordele hebben trachten te benutten.

Historisch gezien is **coalitievorming** voor opposanten van de Zuiderzeewerken een succesvol nieuw machtsmiddel gebleken. Gebundelde acties, met name na gezamenlijk geïnitieerd onderzoek of WOB-beroepsprocedures, in de richting van politieke partijen, geïnstitutionaliseerde belangengroepen, kabinetinformateurs en -formateurs hebben de oppositie veel krachtiger gemaakt dan het optreden van de direct getroffen vissers in het verleden.

Of inzet van specifieke machtsbronnen werkelijk effectief is, hangt grotendeels af van het **heersende politieke klimaat**.

Lely's optreden in 1913 kon effectief zijn in een politiek hoge drukgebied waarin meerdere, tientallen jaren slepende, politieke kwesties werden opgelost. Zo lijkt ook de gecompliceerde patstelling over de Markerruimte in een totaal pakket van afspraken, bijvoorbeeld in een regeerakkoord, opgelost te kunnen worden.

#### **conclusie**

De besluitvorming over de Markerruimte toont in het licht van de geschiedenis van de Zuiderzeewerken **geen breukvlak** met het verleden. Eerder is er sprake van **vergaande continuïteit**.

De ontwikkeling van de sociale figuratie van betrokkenen in de Markerruimte sinds 1970 toont overigens tegelijkertijd optreden van groepen en instellingen dat, op basis van een positieve attitude tot watergebieden in het algemeen en van een hoge waardering van zoetwatermilieus in het bijzonder, mogelijk op termijn de geconstateerde continuïteit kan aantasten. Gezien de duur van de voorbereiding en uitvoering van het Zuiderzeeproject (sinds circa 1850) is het echter nog te vroeg om te kunnen beoordelen of van een definitief gewijzigde benadering van het gebied sprake is.

Het project is bij herhaling vertraagd. Niet om technische redenen overigens.

De keuzen van formele beslissers zijn zelden door de loop van het project zelf ingegeven. Steeds weer gaf de politiek-maatschappelijke situatie op een bepaald moment aanleiding tot het nemen van besluiten (oorlog, watersnood, voedseltekort, onverwachte politieke positiewisselingen, totaal pakket van afspraken op regeringsniveau).

Naarmate het project qua uitvoering vorderde, kwamen steeds grotere polders aan snee. Het inrichtingswerk nam, zeker als gevolg van het moeten vervullen van functies in het kader van de verstedelijking, naar omvang en complexiteit toe. Dit heeft de urgentie om nog weer een nieuwe polder te doen ontstaan relatief minder dringend gemaakt. De inrichters, i.c. de RIJP, hadden langer werk dan gepland.

De voortgang van het project produceert daarentegen ook zijn eigen continuïteit. De bestaande polders, de toenemende menselijke occupatie

ervan alsmede de toenemende maatschappelijke institutionalisering van het gebied - nu zelfs geïntegreerd in het politiek-bestuurlijk systeem van Nederland - vormen een sterke lobby het proces van polderaanleg te vervolgen. Wellicht ligt hierin de voornaamste verklaring dat het project aan het eind van vele discussies over de wenselijkheid van voortzetting steeds net niet is gestopt.

Na 1970 heeft het Zuiderzeeproject echter niet meer in een politieke luwte gelegen. De diversiteit en de omvang van de oppositie tegen verdere inpoldering heeft het nemen van positieve besluiten voor de afronding van het project feitelijk verhinderd. Het Zuiderzeeproject ligt in de jaren 1980-1985 in de ijzeren greep van een patstelling. De oprichting van de polder-promotende actiegroepen (1982-1985), de revitalisering van het optreden van de Zuiderzeevereniging en de instelling van de provincie Flevoland hebben tot nu toe niet het effect, dat het karwei weer vlot getrokken wordt. Maar het effect van dit alles is wel dat de Markerruimte-kwestie zeker op de politieke agenda blijft zolang niet tot enigerlei landaanwinst is beslist, misschien zelfs totdat de Markerwaard is aangelegd.

## **15.8 MARKERRUIMTE IN DE GESCHIEDENIS VAN MENSEN EN WATER**

De historie van de defensie tegen en de benutting van het water weerspiegelt in belangrijke mate de ontwikkeling van de activiteiten van de mensen in de Lage Landen.

Uitgaande van genoemde tweeledige oriëntatie op het water, defensie en benutting, zijn vanaf het begin der jaartelling in Nederland globaal de volgende categorieën beroepsuitoefenaren te onderscheiden: binnenvissers-vruchtgebruikers, binnenvissers-landbouwers, 'darincdelvers', handelaren, scheepsbouwers, zeelui, kapitaalverschaffers, aannemers, landmeters, molenbouwers, waterschapsbestuurders, 'korps-ingenieurs' (van het Staatse leger), civiel-ingenieurs, polderjongens, ruimtelijke planners en natuur- en milieubeschermers.

Het feit dat vele van deze professionals deel-figuraties vormen in de Markerruimte kwestie maakt aannemelijk, dat dit vraagstuk een intense binding heeft met de geschiedenis van het Nederlands volk en dat bijgevolg ook tamelijk algemeen gevoelde waarden in dit geval van belang zijn.

Welke **rollen het water** in de Markerruimte uiteindelijk voor menselijke activiteiten zal vervullen hangt niet alleen af van de op het gebied betrokkenen, maar ook van de totale sociale figuratie in Nederland. Deze kan evenmin autonoom functioneren, aangezien zij deel uitmaakt van Europese en mondiale verbanden. De geschiedenis geeft aan dat de Nederlandse sociale figuratie zich onder invloed van deze verhoudingen afwisselend meer naar zee dan wel meer naar het continent richtte.

In het lopende decennium treden beide richtingen van maatschappelijke activiteit op. Vanuit Noord-Hollandse locaties richt men zich met off-shore activiteiten op de exploitatie van de zee en het continentaal plat. Daarentegen doen internationale kapitaalvervlochten en Europese integratie het economisch zwaartepunt in Nederland langzaam verschuiven in zuidoostelijke richting, d.w.z. in de richting van het

Europese ('high-tech') kerngebied. De Markerruimte ligt buiten deze invloedssfeer. Directe ruimteclaims in de Markerruimte lijken uit te sluiten. Ook indirecte ruimteclaims zijn minder te verwachten, te meer daar aanzienlijke hoeveelheden agrarische grond uit cultuur zullen worden genomen (zie hierna landbouworganisaties).

Beziet men de belangen van de deel-figuraties in verhouding tot ontwikkelingen op hogere integratieniveaus dan de Markerruimte zelf, dan moeten hieruit uiteenlopende conclusies worden getrokken.

De voorstanders van de aanleg van de Markerwaard lijken het project tot een regionaal-lokaal afwegingsprobleem te moeten maken. Via bijvoorbeeld streekplan en (gedeeltelijk geprivatiseerde) project-ontwikkeling kunnen zij wellicht geheel of ten dele, direct of gefaseerd, hun doel bereiken.

Tegenstanders van de Markerwaard zou er daarentegen alles aan gelegen moeten zijn dat het project een (inter-)nationale publieke affaire blijft. Zij kunnen dan in redelijkheid verwachten dat, gezien de nieuwe technologische en, daarmee verweven, nieuwe economische en ruimtelijke opgaven, een inpoldering temidden van vele overheidsinvesteringen negatief zal worden afgewogen.

Nemen we de historische ontwikkeling van de **meest betrokken beroepsgroepen** onder de loep, dan leidt dit tot de volgende conclusies.

De **ingenieurs**, in deze studie een verzamelterm voor de waterbouwkundigen, cultuurtechnici en ruimtelijke planners van ZZW, RIJP en de Hoofddirectie van RWS, hebben nog steeds belangrijke machtsbronnen - deskundigheid, legitimiteit, sociale relaties en maatschappelijke posities -. De inzet van deze machtsbronnen in de Markerruimte is echter minder effectief geworden. Hun toenemende afhankelijkheid in de figuratie van op de Markerruimte betrokkenen ging gelijk op met afnemende geloofwaardigheid van hun optreden.

De waterbouwkundigen hebben eerst het monopolie in het gebied, later ook de controle op hun specialiteit verloren. Als visitekaartje, in technologisch opzicht, voor export van kennis zijn de Deltawerken nu van meer belang dan de Zuiderzeewerken.

Hoewel representanten van de agrarische sector eind vorige, begin deze eeuw voorkeur hadden voor ontginningen dicht bij bestaande dorpen en met handhaving van de sociaal-culturele gemeenschappen, zijn de **landbouworganisaties**, naarmate het Zuiderzeeproject vorderde, de welhaast natuurlijke bondgenoten van de eerder genoemde ingenieurs geworden.

Anders dan op het oude land, waar zij - ten minste tot de invoering van de Landinrichtingswet, 15.10.1985 - vrijwel autonoom beslissingen kunnen nemen, zijn de belangen van de landbouworganisaties met betrekking tot de Markerruimte in een ruimtelijk facetkader afgewogen. Die afweging geschiedt in de bestudeerde periode niet ten gunste van bedoelde organisaties. **Drie trends** lijken de machtspositie van de landbouworganisaties te verzwakken.

Ten eerste ontvangen zij binnen het Zuiderzeeproject minder ruimte, omdat met name de belangen van verstedelijking, natuur-, bos- en recreatiebouw gehonoreerd (moeten) worden.

Ten tweede heeft het Landbouw Economisch Instituut indringende kanttekeningen geplaatst bij de wenselijkheid van de Markerwaard.

Ten derde heeft het succes van toenemende arbeidsproductiviteit in de agrarische sector dermate omvangrijke problemen veroorzaakt, dat vele honderduizenden hectaren grond op de nominatie staan als cultuurgrond te verdwijnen. Aanleg van een Markerwaard staat hier haaks op en maakt de Nederlandse landbouwpolitiek in EG-verband ongelooftwaardig.

In de geschiedenis van de landaanwinning staan de **arbeiders** ongunstig bekend. In de 19e eeuw bewaarden de projectleiders, ingenieurs van het Staatse leger en later van de RWS, grote afstand tot de polderjongens. De arbeidsverhouding waarin de ingenieur baas is, de aannemers knecht en de polderjongen slaaf, is tijdens de uitvoering van het Zuiderzeeproject echter aanmerkelijk veranderd. Via selectie en speciale organisatievormen zijn vele polderwerkers als lagere ambtenaren bij de LCM of als landarbeider bij particuliere boeren geïntegreerd in de sociale structuur van de IJsselmeerpolders, en daarmee vaak mede-promotors van voortgang van het project geworden.

Nadat tal van landaanwinningen als beleggingsproject van particuliere financiers waren gerealiseerd, is in 1918 beslist, dat de belastingbetalers van Nederland het Zuiderzeeproject zouden moeten financieren. Ondanks de uitgebreide discussie over private financiering van een eventuele aanleg van de Markerwaard blijft de rol van **kapitaalverschaffers** vermoedelijk gering.

Immers, wanneer de stelling juist is dat de Markerruimte in het licht van nieuwe technologisch-economische ontwikkelingen en voor verstedelijking enigszins perifeer ligt, moet de belangstelling van particuliere beleggers niet te hoog worden geschat. Bovendien zal een mogelijke particuliere belegger, bijvoorbeeld de aan de agrarische sector gelieerde RABO-bank, slechts rendabele delen van het project willen financieren. De resterende lasten zullen zoveel mogelijk naar de staat worden doorgeschoven, nu of in de toekomst.

Omgekeerd, is een infrastructureel project - als overwegend collectief goed - vanuit de optiek van de overheid en in vergelijking tot vele andere projecten relatief nuttig voor de samenleving, dan zal de staat het project moeten entameren. Naarmate een dergelijk project ook bedrijfseconomisch rendabel is, wordt het voor de staat - zeker wanneer die een te hoog geacht financieringstekort heeft - extra interessant om het project te realiseren.

Verslapt de beklemmende druk van de verstedelijking om de Markerruimte en is bovendien de noodzaak voor compensatie van op het oude land verdreven boeren afwezig, dan stijgt de kans op benutting van de Markerruimte als waterareaal van internationale allure. Een nieuwe rol voor de watergebieden, bescherming en ontwikkeling van internationale natuurwaarden, wordt zichtbaar. De planologie van de watergebieden kan deze rol helpen waarmaken.

Het optreden van **natuur- en milieubeschermingsorganisaties** staat aan de basis van het beheer van zogenaamde 'wetlands'. Weliswaar komen

in de topparade van formele adviseurs en - beslissers de representanten van deze organisaties nauwelijks voor. Maar ontwikkelingen op hogere integratieniveaus hebben in hun voordeel gewerkt. Op nationaal niveau betreft dit de discussie om de 'kwaliteit van het bestaan' en de roep om 'democratisering' van besluitvorming, ook met betrekking tot infrastructurele werken in de jaren zeventig. Internationale verschijnselen als de oliecrises (1973, 1979) en de toenemende waardering van Nederland als ornithologisch knooppunt werkten voordelig uit voor de Markermeeroptie. Voor deze optie was evenzeer van belang dat in het midden van de jaren '80, net toen massageprocessen pro-inpoldering succes leken te hebben, de politieke erkenning van de onaanvaardbaarheid van nog grotere collectieve lasten, veroorzaakt door het (gesubsidieerde) bedrijfseconomische succes van de agrarische sector een feit werd.

## 15.9 BESLISSEN OVER MARKERRUIMTE CONGRUENT MET BESLISSEN OVER ANDERE INFRASTRUCTUUR

Omdat hierover door anderen is gerapporteerd, kan de besluitvorming over de Markerruimte worden geconfronteerd met die van bijvoorbeeld de Oosterscheldewerken, de studie Noordzee-eilanden en terminals (STUNET), de uitbreiding van Europoort-Maasvlakte, het plan-Waterman, de aanleg van de LNG, de tolbrug bij Tiel, de vaste oeververbinding Westerschelde, de Kiltunnel en de R27 (tracé Amelisweerd). In het licht van deze studie heb ik me geconcentreerd op verschuivingen in de inhoudelijke thema's die centraal staan in het proces, op de uiteenlopende belangen inclusief eventuele vorming van wisselende coalities, en op de onderzoekmatige onderbouwing van het project. Dit alles om bij die andere projecten enig zicht te krijgen op de ontwikkeling van de machtsbalans en aldus te bezien of de bedoelde rapportages contra-informatie bevatten, zodat bepaalde stellingen over de Markerruimtekwestie ten minste zouden moeten worden gerelativeerd.

Er blijkt dan onder meer dat bij grote infrastructurele projecten het **initiatief** niet altijd van één van de organen van RWS uitgaat. RWS is soms ronduit terughoudend. In die gevallen, bijvoorbeeld tolbrug Tiel en Kiltunnel, komen para-gouvernementele bestuursconstructies op (stichtingen bijvoorbeeld, waarin lokale en provinciale bestuurders participeren).

In dit verband mag gewezen worden op het optreden van bijvoorbeeld de Stichting Aanleg Markerwaard (SAM, 1985-1986), die voorstellen doet hoe de Markerwaard kan worden aangelegd met private financiering. Deze voorstellen verdienen een kritische beoordeling.

Uit de aangehaalde studies blijkt namelijk dat dergelijke para-gouvernementele constructies in deze gevallen ten onrechte doorgedrukt zijn en voor de belastingbetaler vaak minder gunstig aflopen.

Regeren is vaak het spelen van een **dubbelrol**: partij zijn en tegelijkertijd scheidsrechter. In een pluriforme overheidsorganisatie kunnen bepaalde instanties dermate verankerd zijn in hun rol als partij, dat specifiek daarvoor aangestelde overheidsorganen de scheidsrechtersrol niet of slechts met hoge kosten kunnen vervullen.

In de kwestie van de Markerruimte hebben particulieren de centrale scheidsrechter bij uitstek, i.c. de AROB-rechter, te hulp geroepen ter verwerving van bij de overheidsorganen beschikbare informatie. Deze scheidsrechttersrol van de rechterlijke macht was bijvoorbeeld in de Amelisweerd-kwestie feitelijk niet meer te vervullen nadat de uitvoerende macht reeds geweldsmiddelen (Franse motorzaag-machinisten onder politie-escorte) had ingezet.

Hoewel uit de besluitvorming in de ministerraad met betrekking tot de wijze van afsluiting van de Oosterschelde kan worden afgeleid dat geforceerd doorbreken van **patstellingen** de belastingbetaler (extra) geld kost, is deze stelling niet te veralgemeniseren.

Het vraagstuk van de Markerruimte vergt vooralsnog niet dat de patstelling geforceerd doorbroken wordt.

In vergelijking tot de Oosterschelde is het belangrijk in te zien dat de regering zich met betrekking tot de Markerruimte niet afhankelijk heeft gemaakt van één ambtelijk advies. Steeds (medio 1982 en 1985) worden meerdere ministeries voor advies opgeroepen en de beoordelingscriteria zijn rekbaar. Aldus liggen portefeuille-kwesties niet voor de hand.

Met referte aan het werk van Aquina (1985) zijn hiervoor in de Markerruimte-kwestie drie verklaringsgronden beschikbaar:

- 1) de kwestie vraagt niet om haastwerk;
- 2) er is geen extreem hoge politieke druk;
- 3) het project kent tot nu toe geen onomstreden gunstig financieel plaatje.

Het uitblijven van beslissingen op het hoogste politiek niveau kan ook veroorzaakt worden door de **inhoud van de adviezen**. Verdeelde adviezen van organen, waarin de belangrijkste maatschappelijke belangen vertegenwoordigd zijn (bijvoorbeeld de RARO, Markerruimte-advies, 1982 en 1986), stimuleren een regering waarschijnlijk niet tot kordaat beslissen. Immers, de kans op voldoende legitimiteit voor een besluit is dan niet buiten twiifel. Zonder politieke of legalistische noodzaak gaat een besluit dan op de lange baan.

Maar ook ambtelijke adviezen kunnen aantonen dat een kwestie niet beslissingsrijp is (onvoldoende informatie, gebrek aan maatschappelijke rentabiliteit, afwezigheid van deelprojecten met eigen positieve merites).

Ook de **aard van de adviezen** alsmede de totstandkoming ervan kunnen het uitblijven van beslissingen verklaren.

Zo heeft de evaluatie van de STUNET-studies getoond dat concurrerende departementen slechts tot 'grijze'-adviezen komen wanneer het proces van advisering gericht is op conflictvermijding. In dergelijke situaties worden onderzoeksopdrachten weinig normatief noch integraal geformuleerd, zodat de wenselijkheid van een bepaald project vaak niet wordt onderzocht.

Beslissers voelen zich door dergelijke adviezen niet snel geroepen om besluiten te nemen.

Alle studies van besluitvorming over infrastructurele projecten wijzen op de grote **rol van het toeval**, veelal opgevat als het incidentele optreden van bepaalde invloedrijke participanten of natuurrampen.

Echter, omdat onderzoek naar de psychogenese van het optreden van individuele participanten ontbreekt, kunnen gebeurtenissen in de



sociaal-politieke context toeval lijken, terwijl zij dat, gezien vanuit de optiek van één bepaalde participant of vanuit de latere politieke context, niet hoeven te zijn.

De heroverweging van de Oosterscheldedam is wel geweten aan de 'toevallige' val van het kabinet-Biesheuvel, waarin Drees jr. (Minister van V&W) meende dat dit project niet opnieuw gezien moest worden (Leemans/Geerts, 1983). Maar, ten eerste was juist deze minister ten aanzien van de Zuiderzeewerken een andere mening toegedaan, namelijk wel heroverwegen. Ten tweede viel het genoemde kabinet onder politieke omstandigheden ('kwaliteit van het bestaan'/'democratisering') welke voor alle grote infrastructurele projecten van belang zijn gebleken.

Uit de diverse studies blijkt dat overwegend **gebruik van rationele methodieken**, maar evenzeer extra-rationele aanpakken (visie, ervaring, consensus, vertrouwen; vgl. Dror, 1968), en zelfs irrationele werkwijzen, zowel 'goede' als 'slechte' resultaten kunnen produceren. Er is derhalve nauwelijks een maatstaf te ontleen aan deze methodieken om lopende of nog in te richten besluitvormingsprocessen te beoordelen.

Dat zou erop kunnen duiden, dat de beleidsvoering waarin op goed geluk wordt vertrouwd als ook beleidsvoering waarin wordt getracht consistent, controleerbaar en publiek verantwoord te werken in gelijke mate aanvaardbaar moet worden geacht. Dit is echter niet het geval. Met Pen (1984) meen ik dat 'rationaliteit' als een nastrevenswaardige politieke fatsoensnorm moet gelden en dat beleid hieraan getoetst moet worden, met alle moeilijkheden van dien.

Hoewel sommige studies (Leemans/Geerts, van Schaick cs) wijzen op het belang van het **gedrag en de carrière van personen** in het proces, worden mogelijk dubbelfuncties en het bestaan van 'power-brokers' op kruispunten in de figuratie niet systematisch onderzocht. Wel is de relevantie van een gemeenschappelijke culturele en educationele achtergrond als grondslag van consensusvorming en toegang tot het departement genoemd (Snel).

Bij het voorbereiden van infrastructuurprojecten krijgen **natuur- en milieuwaarden** weliswaar aandacht, maar de benadering ervan is negatief. Ecologische aspecten leiden niet tot grenzen waarbinnen de projecten moeten worden afgewogen. Deze aspecten worden zelf ('zorgvuldig') afgewogen tegen andere aspecten.

Naarmate ecologische en andere moeilijk te wegen waarden door meer betrokkenen als hun belang worden opgevat, gaat hiervan wel invloed uit op de agenda, welke bij de beleidsvoorbereiding wordt gehanteerd. In de Markerruimtekwestie geldt dit vooral voor de waterkwaliteit en de geohydrologie in relatie tot respectievelijk internationale natuurwaarden en cultuur-historische.

De ontwikkeling van de politieke agenda moet echter niet worden overschat. Omdat de coördinatie in het beleidsvormingsproces overwegend procedureel is en niet inhoudelijk, worden weliswaar conflicten in de interdepartementale kaders vermeden maar blijft de bijdrage aan de stabilisering van de machtsbalans gering. Relatief kleine politieke en/of economische (externe) veranderingen kunnen zodoende de machtsbalans weer in beweging brengen.

De inzet van nieuwe machtsbronnen, de labeling alsmede de daarmee samenhangende sociale cohesie in (coalities van) deel-figuraties zijn in de bestudeerde rapportages niet expliciet onderzocht, zodat op deze punten referenties onmogelijk zijn.

Aangezien de Markerruimtekwestie in globaal dezelfde periode speelt als de aangehaalde besluitvormingsprocessen is het nuttig de **overeenkomsten** samen te vatten:

- wanneer (ambtelijke) overheidsorganen zich als partij manifesteren, is de rol van scheidsrechter, gezaghebbende waardentoeleider, moeilijk te vervullen;
- patstellingen zijn geen uitzondering, eerder regel: geforceerde doorbreking ervan vergt doorgaans een hoge prijs (hetzij in geld, hetzij in gezag);
- ogenschijnlijke toevalsfactoren blijken vaak producten van de onderlinge afhankelijkheden in de figuratie, als ten minste meerdere aggregatie- en integratieniveaus worden gezien;
- verbanden tussen de ontwikkeling van machtsverhoudingen en het nemen/het uitblijven van beslissingen zijn nog weinig onderzocht.

De afhandeling van de Markerruimtekwestie is derhalve geen uniek proces. De confrontatie van de Markerruimtekwestie met onderzochte besluitvorming over andere infrastructurele projecten heeft mij geen concrete contra-informatie verschaft in de zin, dat uitspraken over de besluitvorming over de Markerruimte gecorrigeerd moeten worden.

## 15.10 METHODIEK VAN ONDERZOEK: DISCUSSIE

In de centrale hypothese van dit onderzoek is de impliciete machtstheorie in de figuratie-sociologische benadering geoperationaliseerd.

Ik meen dat de operationalisatie van deze veronderstelling en het empirisch onderzoek naar de figuratie van betrokkenen met betrekking tot de Markerruimte (1970-1985) de samenhang heeft aangetoond tussen de ontwikkeling van de machtsverhoudingen en de genomen besluiten.

Mijn stelling is verder dat op deze wijze het onderzoek naar machtsverhoudingen een waardevolle aanvulling krijgt. Te meer daar in deze aanpak de in ander verband ontwikkelde methoden en technieken van meting van macht en invloed bruikbaar blijven.

Blijkens mijn methodologische doorlichting van 48 beleidsevaluerende studies op het terrein van ruimtelijke ordening en infrastructurele projecten, betekent de hier ontwikkelde aanpak voor de bestudering van machtsverhoudingen een gewenste aanvulling op het beleidsanalytisch gereedschap.

Meer in detail, maar niettemin stellingsgewijs, zou ik de volgende **positieve aspecten van deze methodiek** willen accentueren:

- besluitvormingsprocessen blijven mensenwerk: de aanpak vermijdt de studie van besluitvorming als een gereïficeerd, zelfs een abstract fenomeen;
- de betrokkenen blijken interdependent. De geproduceerde onderlinge afhankelijkheden drukken in aanzienlijke mate de feitelijke machtsverhoudingen uit; zij zijn daaraan niet gelijk omdat creatie en verwerving van nieuwe machtsbronnen de onderlinge afhankelijkheden kunnen wijzigen.
- de complexiteit van de ontwikkeling van een sociale figuratie weerspiegelt vervlechtingen op meerdere aggregatie- en integratieniveaus van optreden van individuen, groepen en instellingen. Anderzijds maakt bestudering van deze vervlechtingen in de figuratie knooppunten zichtbaar, waar zich makelaars in belangen bevinden. Bestudering van het optreden van 'power brokers' geeft mogelijkheden om de complexiteit van de ontwikkelde figuratie te doorgronden;
- de aanpak verduidelijkt dat er geen typische micro-, meso- of macro-verschijnselen bestaan. Steeds zullen fenomenen op meerdere niveaus tegelijkertijd uitwerking hebben;
- om gedrag van bepaalde betrokkenen te begrijpen ('Verstehen') is enige notie van historische ontwikkelingsprocessen op andere integratieniveaus van het directe studieobject noodzakelijk. Want wat op een bepaalde niveau toeval, irrationeel of juist kil rationeel gepland lijkt, hoeft dat vanuit een ander aggregatie- of integratieniveau niet te zijn;
- opsporing van beschikking en gebruik van machtsbronnen in interacties tussen betrokkenen is een essentieel analyre-instrument in de hier gevolgde aanpak. Een bijzondere onderzoeksmethode, ontwikkeld door Elias en Scotson (1965), namelijk het doorgronden van deel-figuraties via de wijze van elkaar betitelen, de manier waarop men over en tegen elkaar spreekt ('labeling') en het daarmee vaststellen van de hechtheid van onderlinge banden ('sociale cohesie'), is hier eveneens zo goed mogelijk toegepast.

Ondanks deze mijns inziens positieve aspecten voor beschrijving en verklaring van sociale processen, in het bijzonder van besluitvormingsprocessen, welke vervat zijn in de methodiek van deze studie, zijn er uiteraard ook punten welke vanuit methodologisch en/of methodisch opzicht waard zijn om in discussie te worden genomen.

In het licht van de stellingname over de gevolgde methodiek van onderzoek behandel ik kort de volgende **discussiepunten**: a) de relatie tussen figuratie-sociologische machtstheorie en (ruimtelijke) planning; b) belang van deze aanpak voor actoren.

a) Deze studie heeft getracht de machtstheorie, die in het figuratiesociologisch programma is verborgen, te expliciteren. Volgens een suggestie van Flap en Kuiper (1979) is deze aanpak nuttig, omdat zij een correctie biedt op de veronderstelling, die ten grondslag ligt aan sommige rationele handelings- en gedragstheorieën, te weten dat individuen volledig autonoom kunnen beslissen en handelen. De hier gebruikte machtstheorie wijst erop dat mensen steeds sociale figuraties

vormen, waarin interdependenties zorgen voor beperking van de vrijheid van beslissen.

Deze beperkende werking van onderlinge afhankelijkheden is echter niet absoluut. De machtstheorie, welke hier wordt benut, ziet de verdeling van machtsbronnen als een gegeven noch als een 'zero-sum-game'. Individuen, groepen en instellingen kunnen op grond van creativiteit, opleiding, overerving, sparen, reorganisatie, ... etc, nieuwe machtsbronnen verwerven. Hierdoor kunnen de onderlinge afhankelijkheden in de sociale figuratie veranderen en de machtsbalans kan verschuiven, hetgeen vernieuwingen (in de vorm van nieuwe producten, beslissingen, bezetting van posities) mogelijk maakt.

Deze beschouwing is van belang om de waarde van **planning** nader te kunnen bepalen.

Enerzijds maakt de figuratie-sociologische machtstheorie duidelijk hoe en waarom de rationele handelingsvrijheid van de planner(s) en van de geplanden vaak meer beperkt is dan wordt verondersteld. Een meer realistische beschouwing van de complexiteit van de aanvangsvoorwaarden voor de betrokkenen in een figuratie wordt mogelijk. Anderzijds wordt ook meer duidelijk dat de toekomst in zekere mate maakbaar is, met name na inzet van creatieve vermogens die tot een vernieuwing en herschikking van machtsbronnen leiden.

Het maken van de toekomst moet derhalve steeds vanuit een realistische beschouwing van de interdependenties in het heden geschieden. De uitgangspunten van procesplanning sluiten op deze wijze aan. Plannen hebben in deze opvatting niet zozeer de functie om eindbeelden voor een gekozen toekomstig tijdstip te verschaffen, maar zijn niet meer dan tijdelijk te gebruiken generaties van ideeën die het werken vanuit het heden richting kunnen geven. Daarnaast is het maken van plannen zelf een vorm van samenleven, waarin afhankelijkheids- en machtsverhoudingen tussen betrokkenen worden geproduceerd. Wanneer de deelfiguratie die de plannen produceert, de figuratie waarin die plannen verwezenlijkt moeten worden overlapt, is de kans op uitvoering volgens plan in beginsel groot.

Speelt de overlap zich echter af op een relatief laag integratieniveau (buurt, gemeente, regio) dan is uiteraard de kans op interventie vanuit hogere (aggregatie- of integratie)niveaus groot, hetgeen verstorend werkt op de realisatie van de plannen.

Omdat het planproces met betrekking tot de Markerruimte steeds plannen produceert die over de planningshorizon reiken en bovendien nog leeg zijn ook, en omdat de productie van die plannen in overwegend gesloten ambtelijke circuits plaatsvindt, zijn de realisatiekansen van deze plannen klein.

Het doorgronden van alle theoretische implicaties tussen de figuratie-sociologische machtstheorie en planning als activiteit in sociale figuraties is echter ingewikkeld en de uitwerking ervan zou ten minste een verhandeling vergen over de relatie tussen figuratie-sociologie en toekomstkunde, welke overigens ook door sociologen van belang wordt geacht (Wilterdink, 1984), maar die hier enerzijds te ver voert en anderzijds nog nader onderzocht moet worden.

b) In wiens belang is een aanpak als hier gevolgd?

De figuratie van betrokkenen in de Markerruimte, waarin de in een patstelling verkerende machtsverhoudingen primair als resultante van

strijd om argumenten worden gevormd en ontwikkeld, lijkt nu niet toegankelijk voor synthetiserende kennis over het proces van machtsvorming. De interdependenties in de figuratie zijn immers het tegendeel van 'herrschaftsfrei'. Vissers, boeren en bollentelers voor wie in sommige gevallen het bestaan (voedsel en overleven) op het spel staat, zitten niet ongedetermineerd in het debat om vrijelijk over hun relatieve machtspositie in de figuratie te kunnen filosoferen. Buiten het publieke debat echter kan elke participant toch voordeel hebben van inzicht in de ontwikkeling van de figuratie. Hieruit zijn immers ook aanwijzingen voor handelen af te leiden.

Voor alle betrokkenen in besluitvormingsprocessen biedt een aanpak als deze waarschijnlijk het referentiekader dat de eigen inbreng steeds mede bepaald wordt door de wijze van optreden van de anderen. De keuze van effectieve machtsbronnen is niet ongebonden. Zij is afhankelijk van de toegang die men heeft tot machtsmiddelen, maar uitdrukkelijk ook van welke machtsbronnen de tegenstander hanteert. Betrokkenen zonder formele advies- of beslisposities zouden zich de effectiviteit van coalitievorming, WOB-procedures, creatie van eigen symbolen, contra-expertises, voortdurende manifestatie van de achterban en het doen betrekken van meer dan één departement alsmede meer dan één bestuursniveau bij de onderhavige affaire kunnen herinneren.

Makelaars in belangen zijn zich op grond van hun carrièreverloop vermoedelijk welbewust van het ongeplande verloop van bestuursprocessen in complexe figuraties. Voor hen is bijzonder van belang op alle relevante aggregatie- en integratieniveaus toegang tot de beslis-sers te hebben.

De Markerruimtekwestie toont dat lokale en regionale deelfiguraties in de huidige tijd gedwongen zijn in bredere, meer gecentraliseerde bestuurlijke verbanden op te treden. Voor alle betrokkenen is daarbij van belang te onderkennen dat machtsverhoudingen veel minder dan weleer gebaseerd zijn op eigendom en (familiaire of religieuze) groepscohesie, maar vooral op kennis van en expertise in de werking van complexe samenlevingsverbanden.

Aan beleidsevaluators en planners levert de Markerruimte studie de boodschap toch vooral meer rekening te houden met het bestaan en de ontwikkeling van wederzijdse afhankelijkheden in beleids- en planvormingsprocessen en niet op voorhand uit te gaan van het (vooringenomen) oplossingsgericht bezigzijn van overheidsinstanties, alsmede te onderkennen dat zichzelf onderdeel van het probleem zijn.

## 15.11 PRACTISCHE CONCLUSIES

Wanneer bestudering van de ontwikkeling van de machtsbalans inderdaad aanbevelenswaardig is voor beleidsanalyses, zou na de hier uitgevoerde studie van een besluitvormingsproces enige prescriptie mogelijk moeten zijn. De studie is echter niet toekomstgericht opgezet, zodat beleidsaanbevelingen slechts met enige terughoudendheid kunnen worden geformuleerd. Ter oriëntatie van toekomstig handelen van betrokken actoren hebben de volgende uitspraken niettemin waarschijnlijk waarde.

- Het ligt niet in de historische lijn te verwachten dat landvorming op enigerlei wijze in de Markerruimte voorgoed achterwege zal blijven. Omvangrijke inpoldering is tenminste op korte termijn evenmin te verwachten, omdat (zoet) water ten opzichte van land

sinds circa 1970 in Nederland aanmerkelijk positiever wordt gewaardeerd.

- Na instelling van de provincie Flevoland en de toewijzing van het grootste deel van het Markermeer aan dat bestuursorgaan, is de aanleg van de Markerwaard als sectoraal infrastructureel project op nationaal niveau ook een regionaal speerpunt-project geworden. De ontwikkeling van het ruimtelijk concept van de provinciale bestuurszetel Lelystad wordt aldaar mede afhankelijk geacht van de Markerwaard en dit project zal dus een vaste plaats op de regionale politieke agenda houden. Voorstanders van de aanleg van de polder zullen moeten afwegen of zij zich primair moeten blijven richten op het parlement (Tweede en Eerste Kamer moeten conform de gewijzigde Wet RO de lopende PKB-procedure middels goedkeuring van de definitieve regeringsbeslissing afmaken), of dat zij met de provinciale bevoegdheden als nieuwe machtsbron een regeringsbesluit moeten forceren middels de vaststelling van een streekplan waarin de Markerwaard is opgenomen.
- Voorstanders van de ontwikkeling van het Markermeer moeten hun activiteiten blijven richten op het nationale en internationale bestuursniveau. In de betrokken regio hebben zij van de bestaande overheid immers vooralsnog weinig te verwachten. Daar zorgt niet alleen de nieuwe provincie voor, maar ook de gedeconcentreerde rijksdiensten van V&W, met name RIJP en ZZW. Voorwaarde voor effectieve lobby is handhaving van de coalitie zoals die bestaat in de Overleggroep IJsselmeer. Een tweede voorwaarde moet de vervaardiging van een Markermeer-plan worden geacht. Immers, na het wegmasseren van de Markermeer-optie (1983) is vanwege de (ambtelijke) beleidsvoorbereiders op dit punt voorlopig geen voorttrekkersrol te verwachten.
- Een Markermeer-plan kan in beginsel onder meerdere regiems worden gemaakt (WRO, milieubeleidsplan, inrichtingsplan, beheer openbare wateren). Het plan moet in elk geval aandacht geven aan vraagstukken van bestemming/zonering, inrichting en vooral beheer. Het is van belang in overleg te treden over een dergelijk plan met alle omliggende, dus betrokken besturen. Dit is van belang om politieke steun voor het plan te verwerven middels een offensieve actie. Een dergelijke actie is gewenst, omdat de overheden zowel op nationaal als op regionaal niveau nu mogelijkheden voor initiatief hebben en dus onderling in een stevige patstelling kunnen geraken dan wel het snel eens kunnen worden. Deze situaties kunnen ertoe leiden dat de participanten in de Overleggroep IJsselmeer op grote afstand komen te staan van de eventuele initiatieven van de overheden. Alleen eigen initiatief kan tot hernieuwde erkende betrokkenheid leiden.
- Het Markermeer-plan moet flexibel zijn naar de optie landaanwinning in de toekomst. Het plan kan zelf ook voorstellen voor landaanwinning in de vorm van opspuiting, aanlanding, eilandvorming, kleine inpoldering, bevatten. In de Markerruimtekwestie gaat het immers niet om een gevecht voor of tegen inpolderen, maar om de instrumentele waarde van landaanwinning ter oplossing van erkende problemen.

- De vorming van een plan voor beheer van het Markermeer zou in een gerichte onderzoek- en ontwerpprogrammering voor het IJsselmeergebied moeten zijn opgenomen. De Rijksbeheerder en de besturen van de aan het IJsselmeer grenzende provincies zouden hiervoor gemeenschappelijk verantwoordelijkheid moeten nemen.
- Alle betrokkenen in de Markerruimte hebben belang bij kennis van (inter)nationale sociaal-ruimtelijke ontwikkelingen, in het bijzonder van de in de toekomst benodigde infrastructuur. Hoewel daarover in dit onderzoek slechts is gespeculeerd, is het te verwachten dat de Markerruimte in de periferie van deze centrale ruimtevrage processen ligt c.q. komt te liggen.  
Als compensatiegebied voor met name agrariërs, dus voor indirecte ruimteclaims, is de Markerruimte waarschijnlijk evenmin urgent omdat het bestaande land in Nederland, onder welk toekomstig agrarisch regiem dan ook, de noodzakelijk te verminderen hoeveelheid producten zal kunnen leveren.
- Ervan uitgaande dat het IJsselmeergebied provinciaal wordt ingedeeld is het gewenst, naar analogie van het bestuur in het Wadengebied, interprovinciale bestuursvormen te ontwikkelen. Het natte hart van Nederland verdient naast de opdeling van het territorium over verschillende organen met algemeen bestuur ook een aanspreekbaar bestuurlijk samenwerkingsverband met functioneel bestuur. De betrokkenen van Markerruimte en klein-IJsselmeergebied moeten daarin vertegenwoordigd zijn.

oktober 1986

- (1) Aarschot, R., *Ideologie, Staat en Planning*; Stopera-Amsterdam, Delft, Nijmegen, 1983
- (2) B.Bröcking en H. van Geest, *Anticiperen en ruimtelijk beleid*, Zwolle, 1982
- (3) Aquina, H.J., 'Effecten van beleid op de werking van politieke systemen', in Hoogerwerf, 1983, A.a.d. Rijn, p. 173-191
- (4) Arts, T., *De Heeg, het ontstaan van een woonbuurt in Maastricht*, 1983
- (5) Backhuijs, F., *Een toepassing van multi-kriteria-analyse op het plan Lieveense*, TH Delft, 1982
- (6) Bakker, H., 'Aanspraken van de luchtvaart' in Plan, 1978-2, p. 24-35
- (7) Beelaerts v. Blokland, P., *Structuurschema's*, Kamerstuk nr 16799, 1981
- (8) P. Glasbergen en J. Simonis, *Ruimtelijk beleid in de verzorgingsstaat*, Amsterdam, 1979
- (9) M. Bierman, P. Hol, J. Verdenius, *Beslissen over volkshuisvesting in ruimtelijk perspectief*, Amsterdam, 1980
- (10) A.v.d. Berg en M. Bouwman-Geeraets, *Zuid-Hollandse bestemmingsplannen*, NIROV, SPJ, 1978
- (11) Boer, E. de, 'Luchthavenplanning in Nederland' in Plan, 1978-2
- (12) M. Bierman, P. Hol, J. Verdenius, 'De zachte kant van het harde bouwen' in Plan 12/80-7/81
- (13) Bressers, J., *Beleidsdoelmatigheid en waterkwaliteit; een bestuurskundig onderzoek*, Enschede, 1983
- (14) Cramer, J. et al., *Gebruik van ecologische gegevens in de besluitvorming*, Amsterdam, 1983
- (15) Dongen, J. v., *Een kosten-batenanalyse van inpoldering en landbouwkundige inrichting van het Markerwaardgebied*, Wageningen, 1982
- (16) Bestuursgroep herziening streekplan Twente, *Evaluatie streekplan 1966, PPD-Overijssel*, Zwolle, 1978
- (17) Evaluatie v.d. voorbereiding en totstandkoming v.h. streekplan voor het Amsterdam-Noordzeekanaalgebied (1979), door B. Linders, Haarlem, 1983
- (18) 'Eerst U, dan de Minister', *Evaluatie v.d. voorlichtingscampagne voor de Verstedelijkingsnota -tekstrapport*, NSS, Den Haag, 1976
- (19) Evaluatie Woonerven en 'woonerfachtige straten' in Tilburg, 1981
- (20) M. Bierman, P. Hol, J. Verdenius, *Van gissen naar beslissen*, Amsterdam '78
- (21) Goverde, H., 'Vijftien jaar metro-misère' in Plan, 1975-7, p. 21-81
- (22) Goverde, H., 'Oosterschelde: politiek en planning door leerling-watertovenaars?' in Plan 1978-8, p. 6-12
- (23) Hoo, S. de, *Besluitvorming en rijksvegeaanleg*, Leiden, 1982
- (24) C. Lucassen en H. Priemus, *Individuele huursubsidie*, Den Haag, 1977
- (25) Jonge, L. C. de, *Het structuurschema en de burgerluchtvaartterreinen Schiphol en Zestienhoven*, Delft, 1982
- (26) Kaumo, A., *14 Woonerven in Maastricht*, Nijmegen, 1981
- (27) Klerk, L. A., 'Politiek en planning in het tijdperk van de doelstellingennota's' in Plan, 1978-9
- (28) Korsten, A., 'Gemeentelijke verordeningen: beleidsinstrument of symboliek?' in Hoogerwerf(ed), 1983
- (29) Kutsch-Lojenga, F. J., 'Industrie-eiland gewikt en gewogen', in ESB, 28-11-1979, p. 1280-1262
- (30) Maar, H. G. de, *De uitbreiding van Schiphol*, Deventer, 1976
- (31) Centrum voor Milieukunde RU Leiden, *Milieueffectrapportage*, deel 13, Beoordelingsmethoden, theorie en praktijk, Den Haag, 1982
- (32) Wim Derksen et al., *Monumentenzorg en effecten van centraal beleid*, Deventer 1983
- (33) H. v. der Cammen, R. Bontenbal, L. Canisius, *Gezocht: onderzoekbeleid*, Hoofdrapport onderzoek: 'onderzoekbeleid van de Rijksplanningsdienst 1966 t/m 1980', Amsterdam, 1982
- (34) A. Leemans en K. Geers, *Doorbraak in het Oosterscheldebeleid*, Muiderberg 1983
- (35) A. Korsten en J. Kropman, *Participatie en politiek*, Nijmegen, 1977
- (36) Profijt van de overheid in 1977, SCP, Den Haag 1981
- (37) Projectgroep Rijksweg 73, *Milieueffect-rapportage op R73*, Nijmegen, 1983
- (38) Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening, (Centraal Punt Inspraak), *Evaluatie pkb-procedures Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen/Nota Markerwaardgebied*, Den Haag, 1982
- (39) Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening, *10 jaar pkb-inspraak*, Den Haag, 1983
- (40) Snel, Erik, *Wetenschappelijke beleidsvoorbereiding. De betrekkelijkheid van wetenschappelijk onderzoek bij de voorbereiding van het overheidsbeleid*, in het geval van de STUNET-studie, Utrecht, 1981
- (41) L. C. de Jong en H. Voogd, *Het structuurschema burgerluchtvaartterreinen, d'evaluatie van de evaluatie*, Delft, 1980
- (42) Stuurgroep Gebouwde Omgeving, *Gebouwde Omgeving: gebruik, beheer en inrichting*, Den Haag, 1981
- (43) M. v. Geenhuizen en V. Schoenmakers, *Volkshuisvesting in groeikernen, een beleidsevaluatie*, Utrecht, 1981
- (44) Voogd, J. H., *Multicriteria evaluation for urban and regional planning*, Delft/London, 1982
- (45) Vos, J. B., *Beoordeling van projectevaluatiemethoden en een toepassing van Elektra-M op het Markerwaardprobleem*, VU, Amsterdam, 1975
- (46) R. Joosten en J. Philipsen, *De Oude Waal in politiek vaarwater: evaluatie van een planningsproces*, Nijmegen, 1983
- (47) M. Bierman, P. Hol, J. Verdenius, *Over wegen en overwegen*, Amsterdam, 1982
- (48) H. Aquina en J. de Roos, 'Regeren is vooruitschuiven. 30 jaar onderhandelen over de Westerschelde' in Bestuur, jrg 2, nr 5, p. 18-23



selected studies related to the main definitions

study nr	type policy- analysis	ex-ante ex-post	internal external	perspective	research design
(1)	E	(ex-p)	(E)	(WT,M)	(6)
(2)	A/P	(ex-p)	(I)	(DM)	(3,5,6)
(3)	E/P	(ex-p)	(E)	(WT,M)	(6)
(4)	A/E/P	(ex-p)	(E)	(WT,M)	(5,6)
(5)	A	(ex-a)	(E)	(DM)	(4)
(6)	A/N	(ex-a/p)	(E)	(WT)	(5,7)
(7)	A	(ex-a/p)	(I)	(DM)	(7)
(8)	A/E	(ex-p)	(I)	(DM,WT)	(3,5)
(9)	N/P	(ex-a)	(E)	(DM,WT,M)	(5,7)
(10)	N	(ex-a/p)	(E)	(M,PB)	(5)
(11)	A/E/N/P	(ex-a/p)	(I/E)	(DM,WT,M)	(5,7)
(12)	A/N/P	(ex-a/p)	(E)	(DM,WT,M)	(5,6)
(13)	A/E	(ex-p)	(I)	(DM,WT,M)	(3,5)
(14)	E/P	(ex-p)	(E)	(WT,M)	(5)
(15)	A	(ex-a)	(E)	(DM)	(3)
(16)	A	(ex-p)	(I)	(DM)	(6,7)
(17)	E/P	(ex-p)	(I)	(WT,M)	(5,6)
(18)	A	(ex-p)	(I)	(DM)	(3)
(19)	A	(ex-p)	(I)	(DM)	(3)
(20)	A/N/P	(ex-p)	(E)	niet expl.	(5,6)
(21)	A/E	(ex-p)	(E)	(DM,WT,M)	(5,6)
(22)	A/E	(ex-p)	(E)	(DM,WT,M)	(5)
(23)	A	(ex-p)	(E)	(M)	(5,6)
(24)	A/E/N/P	(ex-p)	(I/E)	(DM,PB)	(3,5)
(25)	A/E	(ex-p)	(E)	(DM,M)	(6)
(26)	A	(ex-p)	(E)	(DM)	(3,5)
(27)	A	(ex-p)	(E)	(DM,M)	(6)
(28)	A/P	(ex-p)	(E)	(DM,WT)	(4)
(29)	A	(ex-p)	(E)	(DM)	(7)
(30)	E	(ex-p)	(E)	(WT,M)	(5,6)
(31)	A/P	(ex-p)	(E)	(DM)	(6)
(32)	A/E/P	(ex-p)	(I)	(DM,WT)	(4,5)
(33)	A/E	(ex-p)	(I/E)	(WT)	(5)
(34)	A/E	(ex-p)	(E)	(DM,WT,M)	(5,6)
(35)	A/P	(ex-p)	(I)	(DM)	(3,5)
(36)	A/N	(ex-p)	(I)	(DM,WT,PB)	(4)
(37)	A	(ex-a)	(E)	(DM,WT)	(3,4,5)
(38)	E/P	(ex-p)	(I)	niet expl.	(7)
(39)	A	(ex-a/p)	(I)	(DM)	(5)
(40)	E	(ex-p)	(E)	(WT,M)	(5)
(41)	A	(ex-p)	(E)	(WT)	(7)
(42)	E/N	(ex-a/p)	(E)	(M,PB)	(7)
(43)	A/E/P	(ex-p)	(E)	(DM,WT)	(3)
(44)	A	(ex-a)	(E)	(DM)	(1)
(45)	A	(ex-a)	(E)	(DM)	(1,3)
(46)	E	(ex-a)	(E)	(WT)	(5)
(47)	A	(ex-p)	(E)	(WT)	(5,6)
(48)	E	(ex-p)	(E)	(WT,M)	(6)

A=analytical  
E=empirical  
N=normative  
P=prescriptive

DM=goals means  
WT=forecasts on scientific theories  
M =development of power relations  
PB=responsibility for political principles

ONDERZOEK MARKERWAARD/MARKERMEER

CHRONOLOGISCH OVERZICHT ONDERZOEKSRAPPORTAGES VAN  
BELANG VOOR OPLOSSING MARKERRUIMTE-VRAAGSTUK, INCLUSIEF  
AANDUIDING KARAKTER VAN HET ONDERZOEK (ZIE LEGENDA)

**1968**

RIJKSWATERSTAAT, Nota De waterhuishouding van Nederland, 's-Gravenhage, 1968, (o,@)

**1971**

INTERDEPARTEMENTALE COMMISSIE PLANOLOGIE  
LUCHTVAARTTERREINEN (PLT), Rapport omtrent mogelijke  
vestigingsplaats voor tweede nationale luchthaven in Neder-  
land, (rapport cie Falkenhage), 's-Gravenhage, 1971, (o,@)

**1973**

RIJKSWATERSTAAT, Dienst der Zuiderzeewerken Beschouwingen over  
de Markerwaard, nota nr. 276), 's-Gravenhage, (oktober  
1972), 2e dr, januari 1973, (o,\*,@)

**1974**

VESTIGINGSPLAATSANALYSE, Tweede nationale luchthaven, Staats-  
uitg. 1974, Den Haag, (Resultaten v.h. onderzoek omtrent  
de vestigingsplaats van een TNL (cie Segers): inclusief  
deelrapporten), (o,@)

ZUIDERZEECOMMISSIE (30-10-1973) en Commissie van de Waterhuis-  
houding (14-12-1973), Interimrapportage aan de Raad van  
de Waterstaat over nota 'Beschouwingen over de Marker-  
waard'; beide rapporten verstuurd aan de Minister  
(7-1-1974), (o)

VERENIGING TOT BEHOUD VAN HET IJSSELMEER, Marten Bierman en  
Roeland Heeck, Plan Waterlely, Alkmaar, (maart) 1974,  
(opdracht: VBI), (o,\*,@)

**1975**

RIJP, DIENST ZZW, Verkenningen Markerwaard, Flevobereicht nr. 102,  
Lelystad, 1975, (opdracht: ZZC/RvdWst), (o,@).

## 1976

RAAD VAN DE WATERSTAAT/ZUIDERZEECOMMISSIE 'De Markerwaard 't maken waard?', (advies over de nota 'Beschouwingen over de Markerwaard'), deel 1 en 2. 's-Gravenhage, 8 juli 1976 (R 336/76; Z 35/76), (#)

## 1977

INTERUNIVERSITAIRE STUDIEGROEP PLANOLOGIE TH-Delft, 'Aanzet tot integraal plan IJmeer', in: Plan, 9-77, p. 5-13, (opdracht: onderzoekers zelf), (o,@).

## 1978

GOVERDE, Henri, Het bestuur van het IJsselmeer in de toekomst, een beoordeling van drie voorstellen, Geografisch en Planologisch Instituut, Nijmegen, juni 1978, (opdracht: Permanente Dialoog RPD/SISWO), (o).

VERENIGING TOT BEHOUD VAN HET IJSSELMEER, Evert Voogd en Henri Goverde, Dijken vallen als dominostenen. Van Houtribdijk via Oostvaardersdijk naar Markerwaard?, Edam, september 1978, (opdracht: VBIJ), (o,@).

H. SAEYS EN H. BAPTIST, Evaluatie van West-Europese Overwinteringsgebieden van Watervogels, Nota 78/10, RWS, Delta-dienst, Hfd. afd Milieu en Inrichting, 1978, (opdracht: Deltadienst), (o).

INTERUNIVERSITAIRE STUDIEGROEP PLANOLOGIE TH-Delft, Hart van Nederland (studiemateriaal ongepubliceerd), Delft, (opdracht: onderzoekers zelf), (o).

## 1979

RIJKSWATERSTAAT, Een beleidsanalyse voor de waterhuishouding van Nederland, (RWS/Rand Corporation/Waterloopkundig Laboratorium: PAWN-studie; Policy Analysis for the Water management of the Netherlands), Den Haag, 1979, (opdracht: RWS), (o).

H. MOLENAAR EN G. MUSKES, 'De vogels van het IJsselmeer', (RIN-onderzoek), in: Natuur + Milieu, 1979-10, (opdracht: RIN (o,¢)).

## 1980

VERA, F., De Oostvaardersplassen, de mogelijkheden tot behoud en verdere ontwikkeling van de levensgemeenschap, Staatsbosbeheer, 1980/1, (opdracht: Staatsbosbeheer), (o).

A. BEINTEMA, cs, Atlas van Watervogels op het IJsselmeer, RIN, 1980/2, (opdracht: RIN), (o).

WIT, J.A. DE, 'Aspecten van Waterkwaliteit in het IJsselmeergebied', (RIZA), in: H2O, 1980/13, (opdracht RIZA), (o).

## 1981

- MINISTERIES VAN V&W EN VROM, Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen, TK, 15880, deel a, beleidsvoornemen, z. 79-80, nr. 1-2, deel b, hoofdlijnen uit de inspraak, z. 80-81, nr. 5-6, deel c, advies, z. 80-81, nr. 7, (o,@)
- RWS/HOOFDDIRECTIE, Beleidsanalyse Markerwaard, bijlage 1 '3-DG nota' (juni 1980), (opdracht: Kabinet (jan. 1980), 16.1.1981, (\*,¢)
- INTERUNIVERSITAIRE STUDIEGROEP PLANOLOGIE TH-Delft, IJsselmeer-Centraal, 's-Gravenhage, 18.2.1981, (opdracht: onderzoekers zelf), (o)
- RIJP/ZZW, Markerwaard, 10 jaar droog: eerste fase in de ontwikkeling van het Markerwaardgebied (z.o. RIJP, brief 10.3.1983, publicatie in kleur) inhoud: eerste aanzet 'aanvangsplan', (opdracht: (min of meer) CNM-RARO, april 1981, (@)
- RIJP (juni 1979), Werkhypothese Structuurplan IJsselmeergebied ("eerste verkenning", ontlening beleidsindicaties onmogelijk), 17.6.1981, (o,¢)
- RIJP (nov. 1979), Begeleidende nota (samenvatting werkhypothese; commentaar; IJsselmeergebied in het ruimtelijk beleid; Vervoer- en verkeersinfrastructuur IJsselmeergebied), (opdracht: RIJP), 17.6.1981 (\*)
- RIJP (jan. 1980), Begeleidende nota 2 (IJsselmeerpolders en hun functie in het landelijk gebied), (opdracht: RIJP), 17.6.1981 (o)
- RIJP (maart 1981), Begeleidende nota 3 (sectorale toekomstvisies + confrontatie in structuurbeelden), (opdracht: RIJP), 17.6.1981 (o,@)
- RIJP (juni 1981), Begeleidende nota 4 (omvang en spreiding bevolking in de ZIJP; inventarisatie knooppunten infrastructuur; naar structuurplan (Frieling); Slotbeschouwing (Constandse)), (opdracht: RIJP), 17.6.1981 (o,\*,@)
- RWS/ZZW/RIJP, Denkbeeld voor een structuur van het IJsselmeergebied (uitgebracht aan Cie a.h. NMW van de RARO), Officiële publicatie 10.3.1983: "... kan dienen als een samenvatting van de genoemde werkhypothese" (p. 5), september 1981, (\*,@)
- RIJP, Natuurwaarden IJsselmeergebied, een eerste inventarisatie van natuurwaarden in Flevoland en van het Markermeer; prognoses van de natuurwaarden in de Markerwaard, (opdracht: RARO/Cie a.h. NMW), okt. 1981, (o)
- RWS/ZZW, Notitie Waterhuishouding in het IJsselmeergebied, (opdracht: RARO/Cie a.h. NMW), 2.11.1981, (o)
- DIVERSE AUTEURS t.b.v. symposium, Markerwaard, van onderzoek naar beleid?, (opdracht: NIROV-SPO), 3.11.1981, (o)
- RIJP, G.K.R. Polman, The Oostvaardersplassen, a waterfowl reserve in the lately reclaimed polder, (opdracht: (overdruk) Land + Water International 44/1981), (o)

## 1982

- CPI, Evaluatie PKB-inspraakprocedures Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen - Nota Markerwaard (CPI-cahier 2), (opdracht: RARO), 19.2.1982, (o)
- INGENIEURSBUREAU 'ORANJEWOUDE' bv, Advies. Richtlijnen voor het opstellen van een plan voor het IJsselmeergebied, (opdracht: Overleggroep IJsselmeer), 8.9.1982, (o,\*)
- RIJP (P. Smeenk en P. Davelaar), Markerwaard en werkgelegenheid (Flevobericht 202), (opdracht: RIJP), sept. 1982, (\*,¢)

A. NENTJES EN J.B. VOS, Economische en financiële aspecten van de Markerwaard (ESB, 10.11.1982), (opdracht: uitvoerders zelf), 10.11.1982, (o)

## 1983

- GRONDELLE, W.J. van, Commentaar op RIJP-rapport "Markerwaard en werkgelegenheid", (opdracht: SNM), jan. 1983, (\*)
- ISP GROOT-ZEEBURG TH Delft (nr 2), Groot-Zeeburg. Van woningbouw- naar woningbehoeftebenadering, (opdracht: uitvoerders zelf), maart 1983, (o)
- RIJKSWATERSTAAT, Directie Waterhuishouding en Waterbeweging, district Noord, Een onderzoek in Noord-Holland naar de geohydrologische aspecten van de aanleg van de Markerwaard, (WWNO-N-82.0010), Den Haag, maart 1983), (o,\*,□).
- RIJP/ZZW, Geohydrologische aspecten bij de aanleg van de Markerwaard, (opdracht: op grond van RARO-advies), 10.3.1983, (\*)
- RWS/ZZW/RIJP, Het Markermeer. Informatie voor het beheer als open water, (opdracht: Inspraak-PKB NMW/Toezegging Min. V&W, kabinet van Agt (II), 10.3.1983, (@,o)
- LANGERAAR, Kees, 'Mag het Markermeer eigenlijk wel worden droog-gemaakt?' in: N+M, 83/4, (aan de orde komen: internationaal-rechtelijke verplichtingen), (opdracht: uitvoerder zelf, april 1983, (\*)
- IWACO BV, Tegenmaatregelen ter voorkoming van potentiaal-dalingen van het grondwater onder Noord-Holland als gevolg van de aanleg van de Markerwaard, mei 1983, (o,\*).
- NEI, Een verkenning van de macro-economische effecten van het aanleggen van de Markerwaard, mei 1983, (\*).
- OVERLEGGROEP IJSSELMEER, Commentaar op 'Het Markermeer, informatie voor het beheer als open water', (brief aan Min. V&W), 28.7.1983, Utrecht.
- ZUYDGEEST, J.F.W. van, Markerwaard, voor de recreatie het maken waard (Cultuurrijp, nr 8/83), (opdracht: Cultuurrijp (?)), juli 1983, (\*,@)
- BOXSEM, W., Markerwaard kan jaarlijks bijna half miljoen mensen van voedsel voorzien (Cultuurrijp, nr 8/83), (opdracht: RIJP, afd. Bedrijfskunde), aug. 1983, (\*)
- HANS VOS EN THIJS ZUIDEMA, De Markerwaard haar miljarden waard? Budgetanalyse van de aanleg en inrichting van de Markerwaard, (opdracht: VBIJ), sept. 1983, (\*)
- BERGER, C., Over het dijktracé van de Markerwaard, de inrichting van de westelijke randmeren en de kans op verdergaande eutrofiëring van het IJsselmeer (Werkdocument, 236 AbW, okt. 1983), (opdracht: RIJP), okt. 1983, (o)
- P. BROCADES ZAALBERG EN J. KEUNING, Waterkwaliteitsproblemen na aanleg van de Markerwaardpolder, (opdracht: VNM en SNM), 15.11.1983, (\*)
- DIVERSE AUTEURS t.b.v. symposium, Gevolgen van de Markerwaard voor de bodem van Noord-Holland, (opdracht: KNAG), nov. 1983, (o)
- RIJP, afd. Bedrijfskunde, (samizdat) De Markerwaard BV, (opdracht: RIJP), 7.11.1983, (\*)
- BLOEMINK, Jan, Markerwaard, Werk of Waan? een kritische beschouwing van de werkgelegenheidsprognoses van de RIJP, (opdracht: VBIJ/Wetenschapswinkel UvA), 15.12.1983, (#)

- MUL, H.A.M., Hoe groot is de kans om de overheid aanspankelijk te stellen voor schade na droogmaking van de Markerwaard?, (Wetenschapswinkel VU), Amsterdam, 1984, (\*,¢).
- CIE IJFF, Advies Commissie Algenbloei Westelijke Randmeren Markerwaard (Hilversum, jan. 1984), (opdracht: Min V&W/RvdWst), jan. 1984, (\*)
- VOOGD, E., Werkgelegenheidsaspecten van een Markerwaard, (opdracht: VBIJ), jan. 1984, (\*)
- NSS-OPINIE-ANALYSE, 'Markerwaard van de kaart ...?' Opinieonderzoek omtrent inpoldering van de Markerwaard, (opdracht: NSS), febr. 1984, (o)
- RWS/RIJP, Economische Analyse van de ontwikkeling van het Markerwaardgebied (1983), (opdracht: ...), febr. 1984, (\*)
- H. BELGRAVER EN H. KLEIBRINK, 'De Markerwaard, overheidsinvestering in de ruimtelijke ordening' (ESB, 29.2.1984, p. 206-209), (opdracht: auteurs zelf), 29.2.1984, (o)
- MUR, L.R., Commentaar op het advies van de commissie Algenbloei Westelijke Randmeren Markerwaard, Amsterdam, 12.3.1984, (aan Cie Waterverontreiniging RvdWst), (o,\*).
- BEDRIJFSKRING LELYSTAD STUDIECLUB NCW-FLEVOLAND, De Markerwaard in kort bestek, (opdracht: Bedrijfskring zelf), maart 1984, (\*,@)
- ANONIEM, Concept-overeenkomst t.b.v. verhaal-organisatie schade door aanleg Markerwaard, (opdracht: VBIJ), 9.4.1984, (\*)
- B. FOKKENS EN L. DE ROOS, Landbouwvariant verdient zich ruimschoots terug. Economische aspecten van de ontwikkeling van het Markerwaardgebied (Cultuurrijp 4'84), (opdracht: Cultuurrijp (?)), april 1984, (\*)
- RAAD VAN DE WATERSTAAT, Commissie voor de Waterverontreiniging, Advies Commissie Algenbloei Westelijke Randmeren Markerwaard (advies aan de Raad van de Waterstaat), 10.5.1984, (R 171 '84; WV 70 84).
- CIE VAN DAM, Geohydrologische aspecten aanleg Markerwaard, (opdracht: Min V&W/RvdWst), juli 1984, (o,\*).
- ANONIEM, 'Markerwaard niet strijdig met Europese Vogelrichtlijn' in: Cultuurrijp, 1984, 7, p. 10-11, (\*,¢).
- RAAD VAN DE WATERSTAAT, Nadere advisering Markerwaard i.v.m. PKB ontwikkeling van het Markerwaardgebied, 's-Gravenhage (R 249 '84), 8 8.1984.
- J.H. POST ET AL, Waarde agrarische grond Markerwaard voor Nederlandse economie, (opdracht: LEI), mededeling nr. 319, Den Haag, nov. 1984, (o)
- INTERDEPARTEMENTALE COMMISSIE ECONOMISCH STRUCTUURBELEID, ICES-rapport + 2 basisrapporten:
- 1) Haalbaarheidsstudie private financiering Markerwaard (febr. 1985),
  - 2) Bedrijfseconomische rendementsberekening Markerwaard, Nota 'Het beleid inzake (overheids-) investeringen', (opdracht: kabinet, i.h.b. EZ), okt-dec 1984, (\*,□)

## 1985

- NEI, OVERHEIDSINVESTERINGEN EN GWW-SECTOR, (452/M 1025), Rotterdam, sept. 1985
- 'AMRO acht Markerwaard haalbaar met hulp beurs', in: Financieel Dagblad, 24.1.1985, (@,¢).
- AMRO EN VAN OORDT, Markerwaard-project, mogelijkheden voor private financiering, (mei 1984), 24.1.1985 (@,¢).
- BROCADES ZAALBERG, P., Het Ecosysteem van het IJsselmeer, opbouw en bedreigingen, (opdracht: Ver. tot Behoud Natuurmonumenten/SNM), 13.5.1985, (o)
- JURY-RAPPORT prijsvraag sept 1984-maart 1985, Markerwaard, Natuur en Recreatie in het Markerwaardgebied, (opdracht: VVV-Flevoland), maart-mei 1985, (@)
- SOLLIE, J.F., Kwantitatieve effecten van nieuwe poldergrond in planologisch perspectief, RIJP, Lelystad, 1985 + nagestuurde bijlage, (\*).

## 1986

- NEI, Ontwikkelingen op de markt van agrarische grond, Rotterdam, maart 1986, (o,\*).
- RARO, Aanvullend advies over de ontwikkeling van het Markerwaardgebied, aangeboden aan Min. van VROM en Min. van V&W, 3 april 1986, (\*).
- Persbulletin Verkeer en Waterstaat, no 3596, Besluitvorming Markerwaard, 12 sept. 1986, (\*).

## LEGENDA:

- o = oriëntatie
- \* = legitimatie
- @ = beeldvormend
- # = beeldvervagend
- ¢ = gepubliceerd om bureau-politieke redenen
- = niet-gepubliceerd om bureau-politieke redenen

# Appendix C

## SUBSIDIE VAN GEMEENTEN AAN VBIJ (1974-1986)

NIEUW IN	VBIJ-SUBSIDIËRENDE GEMEENTEN	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86
1974	Beemster Monnickendam Muiden Oudendijk* Kampen Katwoude	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
1975	Huizen Purmerend	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
1976	Blokker* Hoorn Venhuizen		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
1978	Avenhorn* Berkhout* Edam-Volendam Ol.ZIJP (adviesraad)*			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
1979	Broek in Waterland Naarden Stavoren* Wester-Koggenland Wieringen					X	X	X	X	X	X	X	X	X
1980	Hindeloopen Lelystad Lemsterland Urk Noorder-Koggenland Amsterdam						X	X	X	X	X	X	X	X
1981	Zeevang Marken							X	X	X	X	X	X	X
1983	Enkhuizen Diemen									X	X	X	X	X
1984	Almere										X	X	X	X
1985	Wonseradeel Ilpendam												X	X
	TOTAAL	6	7	8	7	13	16	21	20	19	17	17	18	

\* gemeente inmiddels opgeheven

N.B. 1986 = tot eind mei

totale populatie aangeschreven gemeenten: ca 40; aantal varieert

a.g.v. reorganisaties



### AFWEGING SCENARIO'S IN RARO-ADVIES (DEEL C, 1982)

Wanneer bij een stelling verwezen wordt naar delen van de raad staat a) niet steeds vast hoeveel aanhang er precies was en b) worden de delen vaak door wisselende leden bepaald.

1. Voor de verdere ontwikkeling van de Markerruimte is het wenselijk te beschikken over een **samenhangende ruimtelijke visie** op het **IJsselmeergebied**: naast nationale moeten hierin ook regionale aspecten aan de orde komen.
2. Er is geen consensus over de **relatie Markerwaard en knelpunten op het oude land**. Sommigen menen dat door de Markerwaard andere mogelijkheden om deze knelpunten op te lossen -bijvoorbeeld door ombuiging van het ruimtegebruik- onbenut zullen blijven, anderen daarentegen verwachten belangrijke voordelen van de Markerwaard voor het oplossen van deze knelpunten.
3. Overeenstemming ontbreekt ook over de inschatting van de accenten die in de komende twintig jaar gelegd worden in de **volkshuisvesting**.  
Een deel van de raad meent dat de betekenis van de Markerruimte voor de volkshuisvesting na 2000 waarschijnlijk gering zal zijn. Een ander deel vindt dat de Markerwaard mogelijkheden voor compensatie kan bieden, zodat volkshuisvesting op het oude land gemakkelijker te realiseren is (z.o. 2). Een deel stelt zelfs dat de Markerwaard ook zelf een rol in het volkshuisvestingsbeleid zal moeten spelen. De ervaring leert nu eenmaal dat de woningbehoefte steeds is onderschat.
4. Zowel met als zonder Markerwaard kan in niet al te extreem droge situaties aan de normale **waterbehoefte in kwantitatief opzicht** worden voldaan.  
In beide scenario's zijn zonodig mogelijkheden voor extra voorraadvorming in het IJsselmeergebied (met name in het IJsselmeer) aanwezig. Nadelen hiervan voor buitendijkse natuurgebieden en het aquatisch milieu zijn nog onvoldoende in beeld gebracht. In natte perioden zijn er ten aanzien van het waterkwaliteitsbeheer geen problemen te verwachten.  
Toepassing van boezemscheiding (tussen Markermeer en IJmeer) heeft het voordeel, dat extra doorspoeling van het Markermeer niet meer nodig is. Als in dat geval dan toch voorraden worden gevormd, kunnen die voor andere -kwantitatieve en kwalitatieve- doelen beschikbaar komen. Overigens is dus voor het waterkwaliteitsbeheer de boezemscheiding niet van doorslaggevende betekenis (z.o. 6).
5. Wat het **beheer van de waterkwaliteit** betreft, zijn er wel verschillen tussen scenario's. Deze worden bepaald door de aanleg van de boezemscheiding, het beheer ten aanzien van de inlaat van IJsselmeerwater en de inrichting van het westelijk randmeer/IJmeer respectievelijk Markermeer/IJmeer.

6. Uitwerking beheer waterkwaliteit:
  - a. Bij **aanleg van de boezemscheiding** zal in beide scenario's het chloridegehalte van het water lager zijn dan van het IJsselmeer. In die situatie komt het westelijke randmeer/Markermeer in aanmerking voor drink- en industriewaterwinning.  
**Zonder boezemscheiding** zal het noordelijk deel van het westelijk randmeer (tussen Hoorn en Enkhuizen) ongeacht extra doorspoeling een lager chloride gehalte (gelijk aan ingelaten IJsselmeerwater) krijgen dan het Markermeer in die situatie. Als zodanig is dit deel van het westelijk randmeer dan te benutten voor waterwinning. Dat geldt ook voor het zuidelijk deel van het westelijk randmeer maar dan moet er wel extra doorgespoeld worden.
  - b. Ongeacht de boezemscheiding en ongeacht de eventuele doorspoeling zullen in de toekomstige situatie, d.w.z. na sanering, de nutriëntengehalten in het westelijke randmeer/IJmeer en het Markermeer/IJmeer weinig van elkaar verschillen.
  - c. Kans op blauwe alg dominantie: het westelijk randmeer noch het Markermeer zullen wateren zijn waarin continue blauwe algen aanwezig zijn. De blauwe alg zal hoogstens af en toe in de nazomer en in de herfst dominant zijn; dit geldt met name voor open randmeren, dus wanneer er geen boezemscheiding wordt gemaakt. Wordt het westelijk randmeer voor allerlei doeleinden (oeververbindingen, boezemscheiding, recreatie eilanden en voorlanden) in bekkens gedeeld en verder ingericht, dan neemt de voornoemde kans op incidentele dominantie van blauwe algen toe. Dit in tegenstelling tot de situatie bij handhaving van het Markermeer. De kans op dominantie van blauwe algen wordt vergroot als -bij massale bloei van blauwe algen in de nazomer en herfst in het IJsselmeer- IJsselmeerwater in het westelijk randmeer zou (moeten) worden ingelaten, bijvoorbeeld ten behoeve van de landbouw.
7. Als de regering stelt dat vanuit **het waterhuishoudkundig aspect** de aanleg van de Markerwaard onverschillig is, geldt dat volgens de RARO slechts voor het waterkwantiteitsbeheer. Voor sommigen in de raad geldt dit ook voor het waterkwaliteitsbeheer. Een deel van hen trekt zelfs de conclusie -met het oog op lage chloridegehalten in het randmeer (ongeacht boezemscheiding), welke gewenst zijn voor landbouw en waterwinning- dat het Markerwaardscenario de voorkeur verdient. Een ander deel wenst juist het Markermeerscenario, gezien de verhoogde kans op blauwalg dominantie in de randmeren na aanleg van de polder.
8. De raad stelt dat bij de besluitvorming over de Markerruimte aan de eventuele **nadelige geohydrologische gevolgen** van aanleg van de Markerwaard aandacht dient te worden besteed.
9. Dit geldt eveneens voor de relatie tussen de **natte zandwinning** en andere aspecten (waterkwaliteit, visstand, natuurlijk milieu).

10. Aangezien **land- en tuinbouw** in de Markerwaard goed kan plaatsvinden, de betekenis van deze sector voor de nationale economie groot is en een aantal knelpunten bij landbouwhersturingsprojecten op het oude land gemakkelijker kunnen worden verholpen, wil een deel van de raad graag aanleg van de Markerwaard. Er is verschil van mening over de mogelijkheid en mate van compensatie die de nieuwe polder kan bieden voor het verlies van landbouwgrond op het oude land. Overeenstemming is er evenmin over de potentiële bijdrage van de Markerwaard aan de oplossing van het wereldvoedselvraagstuk.
11. Behoeftte aan uitbreiding van **bosareaal** voor houtproductie en openlucht recreatie wordt erkend, maar de omvang van die behoefte is niet duidelijk. Weliswaar is de prognose van de behoefte hoger dan waarin de huidige beleidsvoornemens voorzien, maar het gevoerde beleid lijkt wel realistisch, gezien de algemeen hoge investeringskosten.  
Er is blijvend meningsverschil over de aard van de schaarste-verhoudingen op de houtmarkt alsmede over de invloed daarop van bos in de Markerwaard.
12. Volgens het RARO-advies over het SBL hoeft in het ruimtelijke beleid **geen rekening meer** te worden gehouden **met een TNL**. Een deel van de raad meent dan ook dat bij de besluitvorming over de Markerruimte geabstraheerd kan worden van het luchtvaartbelang. Een minderheid stelt in concreto dat elke ruimte-reservering voor een supra-regionale dan wel aanvullend nationale luchthaven onrealistisch en derhalve onaanvaardbaar is.
13. Een deel van de raad ziet in de Markerwaard ruimte voor een **bataljonsoefenterrein** **Bijzondere bestemmingen** als electriciteitscentrale en drinkwaterspaarbekken zijn niet langer nodig.
14. De raad heeft vooralsnog veel twijfels over de noodzaak en de realiseerbaarheid van een **energiespaarbekken** in de Markerruimte. Een groot energiebekken en een Markerwaard sluiten elkaar in elk geval uit.
15. Erkennende dat de belangen voor de **openlucht recreatie** verdeeld liggen, meent de RARO dat voor de recreatie in zijn algemeenheid niet zozeer de hoeveelheid land in de Markerruimte van belang is, maar meer hoe deze ruimte voor de recreatie wordt ingericht.  
Aan de meeste belangen van de verblijfsrecreatie en de waterrecreatie, maar ook van de bosbouw zou tegemoet kunnen worden gekomen door een kleine inpoldering in het noordelijk deel van de Markerruimte (en eventueel ook op het Enkhuizerzand)
16. Consensus bestaat er over de **natuurwetenschappelijke waarde** van het Markermeer. Aanleg van de Markerwaard betekent schade aan deze waarde.  
Over de omvang van de schade alsmede over de mogelijkheden deze te compenseren middels natuurbouw in de polder en zorgvuldig beheer van het resterende water bestaat aanzienlijk verschil van mening.  
Erkend wordt dat nieuwe natuur en landschapswaarden in de nieuwe polder tot ontwikkeling kunnen worden gebracht (vgl

Oostvaardersplassen), maar deze zijn biologisch fundamenteel onvergelijkbaar met de bestaande waarden in dit opzicht. Volgens sommigen is spreken over compensatie niettemin reëel, omdat in de ruimtelijke ordening steeds ongelijksoortige waarden tegen elkaar moeten worden afgewogen. Meedenkend met deze argumentatie komen sommigen in de raad tot het laten prevaleren van de actuele en potentiële waarden van het Markermeer als open water, omdat zij het -mede om financiële redenen- een utopie achten dat een substantieel deel van de Markerwaard voor natuurbouw zal worden gereserveerd.

17. De aanleg van de Markerwaard zal achteruitgang voor de **beroepsvisserij** betekenen. Schadeloosstelling is noodzakelijk. Op dit punt kan niet verwezen worden naar een regeling die in 1976 is opgeheven (!), zoals de regering doet.
18. De **sociaal-economische relatie** tussen de Markerruimte en de van oudsher zwakke regio's is **moelijk te schatten**. In de Markerwaard zullen vooral Randstad-gebonden bedrijven zich vestigen, maar het gebied kan ook attractief blijken voor bedrijven uit zwakke regio's. Omgekeerd mag ook een uitstralingseffect op deze regio's vanuit de polder worden verwacht.
19. **Werkgelegenheidseffecten** verbonden met de geboden scenario's zijn onduidelijk, bij **gebrek aan gegevens**. De raad heeft echter de indruk dat het Markerwaard-alternatief de meeste arbeidsplaatsen oplevert. Hoeveel meer ten opzichte van het Markermeer scenario is duister, gegeven verschillende verwachtingen ten aanzien van indirecte werkgelegenheid, inrichting, verlies aan huidige werkgelegenheid bij aanleg en mogelijkheden tot extra werkgelegenheid indien de Markerwaard niet wordt aangelegd.  
Een deel van de raad meent dat de investeringen, nodig voor de Markerwaard, sneller op het oude land werkgelegenheid kunnen scheppen, als zij bijvoorbeeld worden aangewend in de woningbouw, stadsvernieuwing, recreatie en toerisme.
20. Alvorens over de Markerruimte te beslissen zal volgens een deel van de raad meer bekend moeten zijn over de **inrichting**, door in de regeringsbeslissing daaromtrent mogelijkheden en wenselijkheden op te nemen.  
Een dergelijke aanpak geldt ook als de Markerwaard niet wordt aangelegd en dus het Markermeer wordt ontwikkeld.
21. Kosten-batenanalyses hebben slechts een relatieve betekenis. Niettemin stelt de raad vast dat een KBA van de ontwikkeling van de huidige waarden van de Markerruimte ontbreekt, als ook van de kosten-baten verhouding bij het oplossen van knelpunten op het oude land. KBA's van inrichtingsvarianten ontbreken overigens ook. De wel uitgevoerde economische kosten-batenanalyse met betrekking tot de aanleg van de Markerwaard (in het kader van de 3 DG-nota) vraagt om kanttekeningen. Er is met een te lage discontovoet gerekend. De uitkomsten zijn met zoveel onzekerheden omgeven, dat een beslissing hierop niet valt te baseren. Anderen in de raad zien zoveel positieve argumenten, afgezien nog van de door hen verwachte multiplier-effecten in de baten, dat een beslissing pro-Markerwaard volgens hen in de rede ligt.

**Appendix E**  
**DOSSIER MARKERRUIMTE**

BRONNENMATERIAAL    GEBRUIKTE    OVERHEIDSSTUKKEN    EN  
CORRESPONDENTIE; CHRONOLOGISCH GEORDEND

**1918**

STATEN-GENERAAL, Kamerstukken, Handelingen en Staatsbladen van  
Wet tot afsluiting en droogmaking van de Zuiderzee,  
14.6.1918.

STATEN-GENERAAL, Instelling Zuiderzeefonds, 20.12.1918.

**1924**

STATEN-GENERAAL, Wijziging van beide wetten, 1924-1926.

**1955**

STATEN-GENERAAL, Zuiderzeefonds, 1955-1959.

**1956**

ZUIDERZEEFONDS, TK, Begroting dienstjaar 1957, 14.11.1956, nr. 9,  
III, 4500 b.9

**1957**

TK, Zitting 57-58, begroting Zuiderzeefonds 1958.

**1958**

MINISTERIE VAN LANDBOUW, VISSERIJ EN VOEDSELVOORZIENING,  
Proeve van een nationaal-economische beoordeling van  
investerings toegepast op de inpoldering van Oostelijk Fle-  
voland, Den Haag, 1958.

**1966**

GEDEPUTEERDE STATEN VAN NOORD-HOLLAND, Nota Drie miljoen  
Noordhollanders, Hoofdpijnen van het toekomstige planolo-  
gische beleid voor de provincie Noord-Holland, Haarlem,  
januari 1966.

**1967**

TK, Zitting 67-68, Handelingen, Hfd XII, begroting 1968.  
RIJKSPANOLOGISCHE DIENST, Jaarverslag 1967, 's-Gravenhage.

## 1968

NEDERLANDSE STAATSCOURANT: 1968, 3 april, nr. 67: Instelling Commissie Planning Luchtvaartterreinen, vz Falkenhagen)  
RIJKSWATERSTAAT, Nota De waterhuishouding van Nederland, 's-Gravenhage, 1968.  
RIJKSPANOLOGISCHE DIENST, Jaarverslag 1968, 's-Gravenhage.

## 1970

TK, Zitting 70-71, Hfd XII, begroting 1971, nr. 15, H. p. 1596-1598.  
TK, Zitting 70-71, 11009, nr. 1, Nota over 5e baan bij Schiphol.

## 1971

TK, Zitting 71-72, Hfd XII, begroting 1972, nr. 1-4.  
EERSTE KAMER, ZITTING 71-72, HANDELINGEN, P. 377-379.

## 1972

MINISTER VAN V&W (drs B. Udink), Brief aan de Raad van de Waterstaat, 'Advies inzake de nota 'Beschouwingen over de Markerwaard', 28 november 1972, (HA/ALK 76228).  
RIJKSPANOLOGISCHE DIENST, Jaarverslag 1972, 's-Gravenhage.

## 1973

TK, Zitting 73-74, 12600, nr. 2, ad Hfd XII, p. 17.  
TK, Zitting 73-74, 12768, 26-7-1974, aanbieding rapport Stuurgroep 'Tweede Nationale Luchthaven' (Cie Segers).  
NEDERLANDSE STAATSCOURANT: 1974, 14 januari, Rapport Adviescommissie Tweede Nationale Luchthaven (Cie-Den Toom), dd 4-12-1973.

## 1974

TK, Zitting 74-75, 12768, nr. 4, 23-6-1975, Rapport Commissie-Den Toom.  
NEDERLANDSE STAATSCOURANT: Minister VRO, Drs. J.P.A. Gruyters; Brief aan Vereniging tot Behoud van het IJsselmeer, 19-7-1974, 'Inpoldering Markerwaard' (307); aankondiging kabinetsbesluit tot PKB-Markerwaard.

## 1980

OVERLEGGROEP IJSSELMEER, 'Markerwaard. Open brief aan de Raad van Ministers', 's-Graveland, 17.6.1980.  
OVERLEGGROEP IJSSELMEER, brief aan Minister van V&W, 's-Graveland, 2.7.1980. (subsidieverzoek)

MINISTERS VAN VROM EN VAN V&W, Nota De Ontwikkeling van het Markerwaardgebied, (TK, 16320), 1980 e.v., deel a, beleidsvoornemen, nr. 1-2, 5.9.1980.

MINISTER VAN V&W, antwoord op subsidie-verzoek aan Overleggroep IJsselmeer, 17.10.1980, (HW,/AL 58452).

## 1981

OVERLEGGROEP IJSSELMEER, brief aan TK, Cie Nota Markerwaardgebied n.a.v. 'IJsselmeer Centraal', 's-Graveland, 6.3.1981.

RAAD VAN STATE/AROB-RECHTER/No A-1.0582 (1981) Sp. 52; 9.6.1981: beroep versnelde behandeling 3 DG-nota.

OVERLEGGROEP IJSSELMEER, Verklaring over de Markerwaard. Aan de heren kabinetsformatoren, Utrecht, 10.6.1981.

TK-vragen (DE BOOIS (PvdA) en LAMBERS-HACQUEBAND (D'66)), 8.4.1981; beantwoord 26.6.1981, onderwerp: 'ontwikkelingsvariant'.

KABINET VAN AGT II, Regeringsverklaring, Staatscourant, 16.11.1981.

## 1982

LAMMERS, J.C.J., 'Aanbeveling van 10 leden van de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening', in: RARO-advies, deel c, Nota Markerwaardgebied, bijlage 4, 1982, p. 62-64.

OVERLEGGROEP IJSSELMEER, Begroting V&W 1982: beleidsvisie voor het beheer van het Markermeer als open water, Brief aan TK, Utrecht, 26.1.1982

TK, H. EVERSDIJK, Stemverklaring CDA-fractie n.a.v. motie-Bakker (D'66) betreffende ontwikkelingsvisie Markermeergebied als open water, TK-stenoverslag, en brief aan VBIJ, 's-Gravenhage, 16.3.1982.

RARO, Nota De Ontwikkeling van het Markerwaardgebied, (TK, 16320), deel b, analyse van de inspraak, nr.5-6, 29.3.1982 (RARO).

RARO, Nota De Ontwikkeling van het Markerwaardgebied, (TK, 16320), deel c, advies, nr. 7-8, 5.7.1982 (RARO).

ZEEVALKING, H.J., Politiek testament als Minister van Verkeer en Waterstaat, 's-Gravenhage, 30.8.1982.

KABINET-LUBBERS, Regeringsverklaring, 28.10.1982.

## 1984

TK, samenstelling Interdepartementale Commissie Economisch Structuurbeleid, ICES-werkgroep INFRA, overleggroep OBPFM, Haalbaarheidsstudie private financiering Markerwaard, Den Haag, 1984 (aanhangsel handelingen, z. 84-85, Kamervragen, 650, p. 1287).

NED. VER. TOT BESCHERMING VAN VOGELS, ... et al, Klacht over inpoldering Markermeer; verzoek tot toepassing art. 169, EFG, richtlijn 79/409 (ingediend bij Cie voor Eur. Gemeenschappen), Utrecht, 6.8.1984.

## **1985**

RARO-COMMISSIE AD HOC NOTA MARKERWAARDGEBIED: notulen, besluitenlijsten, vergaderstukken, Nota Markerwaard inspraakreacties (dl 1 t/m 4, nrs. 5001 t/m 5661), september 1980-april 1982; november 1985-maart 1986.

## **1986**

RARO, Aanvullend advies over de ontwikkeling van het Markerwaardgebied, aangeboden aan Minister van VROM en Minister van V&W, 3.4.1986.

PERSBULLETIN VERKEER EN WATERSTAAT, no 3596, Besluitvorming Markerwaard, 12 sept. 1986.



## SUMMARY

This study 'Macht over de Markerruimte' (The Development of the 'Markerruimte' in the Face of a Struggle for Power) will be summarized in six sections: 1) the reason for studying this special case; 2) the aim of the project; 3) the approach and the central hypothesis; 4) the case itself; 5) statements explaining the policy-process and 6) the main theoretical and practical conclusions.

### **(1) the reasons for studying the case of the 'Markerruimte'**

First, the project 'Macht over de Markerruimte' is the study of one specific case within the fairly wide field of the re-assessment of several major engineering projects, a matter which has been on the political agenda in the Netherlands from about 1970. These were large scale projects such as the underground public transport system in Amsterdam, the Delta Works, the Second National Airport and the construction of new motorways. Following a decision made by the former Minister of Traffic and Watermanagement in 1971, a special process was set up for re-assessing the reclamation of the Markerwaard. Although several studies have been produced about the policymaking processes of engineering projects, a comprehensive study concerning the case of the 'Markerruimte' has not been published until now.

Secondly, as an environmentalist, I was involved in the political process of this specific case, especially in the periods 1975-1980, 1981-1982 and 1985-1986. In these periods I experienced at first hand the importance of power relations and power resources. The power perspective seems to me important in order to understand one's position and one's potential in order to operate successfully in such a process as well as in order to describe and explain the process in a comprehensive way.

Thirdly, as a researcher, I made a methodological screen-test of 48 policy-analyses in the field of physical planning and engineering projects, made in the Netherlands between 1975 and 1983, and discovered that little attention had been paid hitherto to the power relations between actors involved in policy-processes as a basis for the explanation of why governmental policies succeed or fail.

However, I believe that the use of the power perspective can produce a more complete understanding of the activities of the government in its socio-political context.

### **(2) the aim of the research**

Beginning with the arguments just mentioned, the main aim of this study is not to produce a project evaluation of the case of the 'Markerruimte', but to answer the following questions:

1. how to produce a descriptive analysis and explanation of the policy-making process concerning the re-assessment of the reclamation of the Markerwaard in which special attention is paid to the development of the power relations among the actors in question?
2. is such an approach a significant addition to the available range of methods and techniques for policy-analysis (at least concerning policy-processes in physical planning and engineering projects)?

It is the opinion of the author that the realisation of this aim has relevance to the actors in the case of the 'Markerruimte' as well as to policy-makers, policy-analysts and planners, certainly to those in the field of the decision-making and evaluation of engineering projects.

### **(3) the approach and central hypothesis**

Although many other methods and techniques for measuring power and influence in political-administrative processes are well-known, the making of policies concerning the Markerruimte is studied here in terms of the development of the balance of power. In this concept a relationship of mutual interdependence is hypothesized among the actors in question. Changes in that relationship will cause shifts in the power balance-sheet and will affect the final decision concerning the future of the 'Markerruimte'.

In essence, the central hypothesis of this research project is formulated as follows. The greater first the modifications in the use of power resources and labelling words, the greater second the social mobility among participating actors (partly as a consequence of changes in social cohesion) and the greater third the accessibility of the decision-takers to the actors, then the more intensely do power relationships change and the greater is the chance that different decision criteria will become of more importance so that decisions will be taken other than those that could have been expected at an earlier stage. In fact, this study was an exploration of the plausibility of this central hypothesis. The recent history of the 'Markerruimte' case pointed out variables such as the control of the (planning) procedure, the organisation and management of the loyalty of supporters of the interest groups and institutions in question, the control of scientific research and, only slightly less significant, the use of symbols and accessibility to the mass-media. The intensity of social relationships among the participants was analysed by studying the labels used by the opponents and by looking for the position and the behaviour of the power-brokers in the social figuration of the persons concerned.

This approach has its origin in the ideas of the figuration-sociology, basically produced by Norbert Elias. It is not only the development of power relations but also the historical perspectives that are key parts in this approach and these receive detailed attention in this study.

The conclusions of the entire case-study were finally checked with the results of a score of comparative case-studies of policy-making concerning engineering projects. However, comparison was not possible on all variables. Within these limits I found no real contradictions to my conclusions.

### **(4) the case of the 'Markerruimte'**

The Markerwaard project is the last stage of the Zuiderzee project. As early as 1918 it had been decided, and been authorised by the passing of an Act of Parliament, to enclose the Zuiderzee and to reclaim some of the land within it. The Zuiderzee was cut off from the open sea by the Enclosure Dyke in 1932 and was subsequently named the IJsselmeer. The Wieringermeerpolder and the Noordoostpolder were created in the 1930's, and the Flevopolders in the post-war

period. The making of a polder (the Markerwaard, 410 km<sup>2</sup>) from the 'Markerruimte', the area of water enclosed by the dyke which runs from Enkhuizen to Lelystad and was completed in 1975, would finish the works as originally planned.

The government still supports this plan, at least in principle.

After the first public participation process in the early 70's and a long period of bureaucratic preparation, the Cabinet decided to publish a policy intention to reclaim the Markerwaard in June, 1980. That was the beginning of the public part of the PKB-procedure (the official procedure for key decisions in national physical planning). Up till June, 1981, about 20,000 people had used the facilities available for public participation and they gave 661 different responses to the government policy intention. A large majority, representing many different interests, was opposed to the Cabinet's proposal. In May, 1982, the advice produced by the Advisory Council for Physical Planning (ACPP) was not unanimous. The smallest ever majority was for reclamation and the largest ever minority was unable to accept the Cabinet's proposed policy. The ACPP questioned many issues in the government's reports. The Cabinet therefore started several new research projects. The basic philosophy behind these projects was to gain enough information to be able to remove any remaining reservations about reclamation. This part of the process is characterized in this study as a process of 'political massage' (1982-1985).

Just prior to another period of campaigning in the parliamentary elections the Cabinet announced that it was still proceeding with preparations for the reclamation but that some specific advices were required of the ACPP over particular matters to do with land use policies and of another committee on financial aspects such as whether or not private developers would be able to manage the reclamation (May, 1985).

Although the ACPP had a genuine majority in favour of the Markerwaard-project, the arguments of the minority were not easy to ignore. As soon as a new budget-analysis made clear that it was not realistic to manage the project as a private enterprise, the Cabinet decided in September, 1986, after the elections, that the new government would not embark upon the project.

#### **(5) explanation**

From the start of the re-assessment process in 1971, when there was almost a monopolistic power position for the civil-servants who, as engineers, were involved in the Zuiderzee project, the power relations shifted to a more balanced situation in the period 1982-1986. This is not to say that the power balance-sheet was then stable, it is always in a state of perpetual flux, but it did mean that none of the persons in question was able to collect the right power-resources for a decisive shift in power-relations which could make a final decision possible one way or another.

Many research projects were undertaken during the course of the policy-making process. In the period between 1974 and 1980 a large proportion of these projects was orientated towards finding new ways of looking at and dealing with the development of the 'Markerruimte'. However, the closer it came to the moments of decision-taking the more did research serve to legitimate the choices provisionally made. Furthermore, research was not very successful in diminishing the conflicts between the people in question.

From the social-historical point of view the actors used labelling in an illogical fashion. Nevertheless the labels were a perfect reflection of the division of opinion in this case and they did produce an ideological basis for the opposing parties.

The case-study demonstrates clearly that the position of the Minister of Traffic and Watermanagement is one of genuine power. This minister can instigate new procedures, new subjects for research and new priorities in the process of analysing the costs and benefits of engineering projects such as the Markerwaard. Finally, however, the Minister is completely dependent upon the Cabinet. This is actually the main reason why there has been no definite positive decision up till the end of 1986, although probably every Minister of Traffic and Watermanagement between 1972 and 1986 has had a positive attitude to the Markerwaard project.

The continuity in the content of the different formal advices can be explained as being the result of the career structures and the number of different positions held (sometimes simultaneously) by the power-brokers on different councils. This elite, operating on the highest levels of aggregation in the policy-making process, has its counterpart in this particular case in a certain elite in interest and action groups publicly involved or advising.

The advocates among formal advisers and decision-takers were supported mainly by pressure groups from agriculture and forestry, while their opponents represented a wide scale of different interests and were, for example fishermen, environmentalists, leisure-time organisations, yachting associations, the inhabitants of old settlements around the Markermeer and even some (small) farmers.

In conclusion: the power balance-sheet reflects an overall mutual interdependence between a large number of formal advisers and decision-takers (most of them power brokers) promoting the reclamation project on the one side and the bulk of interest and action groups in opposition on the other side, operating on lower levels of social-political integration and aggregation by being loyal members of such groups, for instance, or simply through being active during the official term of public participation organized by the government (1980-1982).

Finally, the main incentive for promoting the Markerwaard project seemed not to be the wish to honour a number of spatial claims but more the desire to acquire an extra instrument for use in successful power-broking between pressuregroups and interested parties in the future. There could also have been a desire present to simply promote yet another large water-engineering project for prestige reasons. The Markerwaard has, therefore, no specific significance in national physical planning terms, but can be considered more as having been used as a tool in the hands of the power-brokers.

#### **(6) the main theoretical and practical conclusions**

Theoretically the operation of the power perspective by using the power-theory in the figuration-sociological approach was fruitful in describing and explaining the developments in the case of the 'Markerruimte' (1971-1986). Some of the positive aspects of this approach to be emphasized, are the following:

- policy-making is still work of human beings: this approach avoids studying decision-making as a reified, even abstract phenomenon;
- the actors are interdependent: the mutual interdependence produces an expression of the real power relations; this interdependence can change, however, by the creation and acquisition of new power resources;
- the approach very clearly shows up the absence of a clear distinction among micro-, meso- and macro problems in post-modern complex societies. Almost all phenomena have impacts at several levels at the same time. This means, for instance, that local and regional groups are integrated in wide administrative relationships in which power relations are no longer mainly based on property and the social cohesion of small groups as in the past, but more on the awareness of the social context, i.e. expertise as well as experience in large social-political figurations;
- furthermore the approach makes clear that in order to understand the behaviour of particular actors at certain levels of integration and aggregation a notion of the historical developments at levels other than those of the actual object of study is necessary. What seems to be an accident, irrational behaviour or a very well planned performance at a particular level, does not have always the same character when seen from another level of aggregation or integration.

The study also illustrates, that the perspective of the power balance-sheet has supplementary value for the analysis and evaluation of governmental policies, especially because other methods and techniques for the measuring of power and influence in political-administrative processes could be easily incorporated.

Furthermore, the approach emphasises that mutual interdependence among the actors produces strong constraints to manage things rationally and autonomously. This understanding is of special importance for (physical) planners.

On the other hand, however, this approach allows planners, following the principles of process planning, to plan the future from the realistic consideration of the present social context i.e. the constraints and interdependence among the actors at the present moment.

For all actors in policy-making processes the approach in this study can offer a new insight in understanding that their performances are interrelated with the behaviour of other actors, even with their opponents in such an intensive way that being effective is dependent not only on their own accessibility to power resources, but on the type of power resources which their opponents are ready to use as well.

The 'Markerruimte' case shows that actors without formal positions should remember the effectiveness of power resources such as the formation of a coalition of interests - and action groups, the permanent manifestation of support, the acquisition of official information - even by processes in the courts -, the creation of symbols, the promotion of scientific expertises in opposition to the official research and the stimulation of involvement in the policy-making process in as many departments and at as many administrative levels as possible.

The power-brokers are probably very conscious of the unplanned developments of administrative processes in complex figurations. For these actors the main power resource is simply the continuation of their accessibility to decision-takers at as many levels of aggregation and integration as possible.

Finally, for the actors in the case of the 'Markerruimte' the study has produced the following major policy-conclusions:

- on the one hand the history of the area makes it unlikely that the production of land in the 'Markerruimte' will never take place, but on the other hand, a large reclamation project is unlikely to be carried out at an early date, because fresh water areas have become substantially important in the Netherlands and the economic geographical position of this particular area may be seen to have become too marginal;
- it seems reasonable that the promoters of the Markerwaard polder should try to achieve their aims by shifting the policy-making process, at least partly, from the national to the regional administrative level, while for the same reason their opponents have to continue to keep this issue on the political agenda at national and international administrative levels;
- after the Cabinet's decision of 1986, which has frozen governmental initiatives, the promoters of the 'Markerruimte' as a fresh water area should bring a physical and environmental development plan, which incorporates their interests, into public discussion.

- AALDERS, Marius, 'Wat is de Markerwaard ons waard?' in: De Haagse Post, 20-7-1971.
- ALTSCHULER, A., The City Planning Process, Cornell Univ. Press, 1965.
- ANDELA, Gerry en Koos Bosma, 'De maakbaarheid van de Noordoostpolder. Mentaliteit en instrumentaliteit van de maatschappijwetenschappen' in: WONEN TA BK, 14/85, p. 9-19.
- ANONIEM, 'Randgemeenten bang voor droge Markerwaard', in: Binnenlands Bestuur, 21-12-1984.
- ANONIEM, 'RIJP-ambtenaren moeten andere baas zoeken. Dienst op z'n vroegst in '95 verdwenen' in: Binnenlands Bestuur, 6-6-1986, p. 60.
- AQUINA, H.J., 'Effecten van beleid op de werking van politieke systemen' in: A. Hoogerwerf (ed), Succes en falen van overheidsbeleid, Alphen aan den Rijn, 1983, p. 173-191.
- AQUINA, H.J., Regeren in Modderland. Verklaring en beoordeling van beleidsprocessen aan de hand van drie waterstaatkundige werken, Amsterdam, 1985.
- ARTS, T., De Heeg, het ontstaan van een woonbuurt in Maastricht. Evaluatie van een planvormingsproces (doct.scriptie), Maastricht/Nijmegen, 1983.
- BAEHR, P. et al, Elite en buitenlandse politiek in Nederland, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1978.
- BAKKER, Henk, 'Aanspraken van de luchtvaart', in: Plan 2, 1978, p. 24-35.
- BAKKER, H., 'Kieskring Markermeer: 'n daverende manifestatie', in: IJsselmeerberichten, 1986/2, p. 3-4.
- BAN, J.P.A. van den, 'De relatie tussen onderzoek en beleid aan de hand van het beleidsvoornemen', in: Markerwaard van onderzoek naar beleid, NIROV, SPO-cahier, 1981, nr. 2, p. 53-62.
- BECK, M.E. en Wiggerts, H., 'Infrastructuur en ruimtelijke ordening', in: ESB, 1980, nr. 3245, p. 280-285.
- BECK, W., B. Smit en H. Vogelzang, "En toch beweegt het", in: Marge, jrg 2, 1978, p. 389-401.
- BECKERS, T., Planning voor vrijheid. Een historisch-sociologische studie van de overheidsinterventie in recreatie en vrije tijd., Wageningen, vakgroep sociologie, 1983.
- BEEKMAN, A.A., Een buitenkansje! Voor 4 3/4 millioun gulden 's Jaars gedurende 35 jaar volgens Mr Dr A. van Gijn een nieuwe, groote vruchtbare provincie!, 's-Gravenhage, 1921.
- BEETS, A., Het Noordzeekanaal, en de afsluiting en droogmaking van de Zuiderzee. Een plan uit 1667!, in: Tijdschrift Kon. Aardr. Genootschap, 1921, p. 253-258.
- BEKKE, A.J.G.M. en V. Rosenthal (eds.), Netwerken rond het openbaar bestuur, Ver. voor Bestuurskunde (Congrespublicatie, 1983), Alphen aan den Rijn, 1984.
- BELGRAVER H. en H. Kleibrink, De Markerwaard, overheidsinvestering in de ruimtelijke ordening in: ESB, 29-2-1984, p. 206-209.
- BELL, D., De komst van de postindustriële samenleving. Een sociale toekomstverkenning, (vert.ed.) Kluwer Deventer, 1974.
- BEMMEL, H. van, 'Deregulering of wetgevingsprogramma?', in: Stedebouw en Volkshuisvesting, dec. 1985, p. 526.

- BENTHEM VAN DEN BERGH, G. van, 'De schuldvraag als oriëntatie middel' in: De staat van geweld en andere essays, p. 7-46, Amsterdam, 1980/a (eerder in de Gids, 9/10, 1978).
- BENTHEM VAN DEN BERGH, G. van, 'De sociale wetenschappen als oriëntatiemiddel' in: De staat van geweld en andere essays, p. 176-206, Amsterdam, 1980/b.
- BERG, J. TH. J., van en H. A. A. Molleman, Crisis in de Nederlandse politiek, Alphen a/d Rijn, 1974.
- BERLING, J., Continuïteit en veranderingen in de Nederlandse sociologie 1970-1984, paper Sociologendagen, Amsterdam, 1984.
- BEUS, J. W. de en J. A. A. van Doorn, (eds), De Interventiestaat. Tradities, ervaringen, reacties., Meppel, 1984.
- BIERMAN, Marten, 'Nota inzake vestiging van een eventuele tweede nationale luchthaven in een toekomstige Markerwaardpolder', in: Tweede Bulletin van de stichting 'Markerwaard van de kaart', november 1971, p. 7-15.
- BIERMAN, M., Groene Politiek, de weg terug naar vooruitgang, Katernen 2000, 7/1983.
- BIERSMA, Rob, 'Subjectiviteit van overheidsrapporten in detail ontleed door biologie', in: Wonen TA/BK, 5/6, 1981, p. 2-3.
- BLOK, A., The mafia of a Sicilian village, 1860-1960. A study of violent peasant entrepreneurs, Oxford, 1974.
- BLOK, A., Wittgenstein en Elias, Amsterdam, 1976.
- BLOK, Anton, Antropologische perspectieven, Amsterdam, 1977.
- BOER, E. de, 'Luchthavenplanning in Nederland', in: Plan 2, 1978, p. 36-64.
- BOESLER, F., 'Infrastruktur' in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Hannover, 1966.
- BORGSTEIN, B., Th. van Miltenburg, W. van der Sluis, 'Perspectief op de Markerwaard', in: Tijdschrift Kon. Ned. Heidemaatschappij, jrg. 82, nr. 2, febr. 1971, p. 51-54.
- BOSCH, F. A. J. van den, 'Zekerheid zeker stellen. Doel van overheidsinvesteringen', in: NRC, 2.7.1985.
- BOSMA, Koos, 'Lineaire Stadsuitbreiding in Nederland. Onuitgevoerde plannen van de Vries en de Casseres', in: Wonen TA/BK, nr. 1, 1982, p. 18-27.
- BOUMAN, P. J., 'Hollands Welvaren', in: J. & A. Romein, De lage landen bij de zee, (hfd 12, 1934), Amsterdam, 1973, p. 264-282.
- BOURS, A., 'Polderprovincie is niet de moeite waard. Schadelijk voor open water', in: IJsselmeerberichten, 1985/2, p. 10-11.
- BOUWER, K., Inleiding in de milieukunde. Algemene en geografische aspecten., K. U. Nijmegen, 1984.
- BRUGMANS, I. J., De arbeidende klasse in Nederland in de 19e eeuw, 1813-1870, Utrecht/Antwerpen, 1971.
- BRUGMANS, I. J., Paardenkracht en mensenmacht. Sociaal-Economische Geschiedenis van Nederland 1795-1940, Den Haag, 1976 (1e dr. 1960).
- BURIE, J. B., Het machtsspel van mensen. Over organisaties en hoe die met elkaar omgaan, Deventer, 1982.
- CAMMEN, H., van der, De binnenkant van de planologie, (dissertatie), Muiderberg, 1979.
- C. B. S., Centraal Bureau voor de Statistiek, Bevolking der gemeenten van Nederland op 1 januari 1971, 's-Gravenhage, 1971.
- CLEINTUAR, G. L., Wisselend Getij. Geschiedenis van de Zuiderzeevereniging 1886-1949, Stichting voor het bevolkingsonderzoek in de drooggelegde Zuiderzeepolders, Amsterdam/Zutphen, 1982.



- COCKBURN, C., *The Local State: management of cities & people*, Pluto Press, 1977
- CONSTANDSE, A.K., 'De IJsselmeerpolders: een oud plan met nieuwe functies', in: *Land en Water*, 1972, nr. 6.
- CONSTANDSE, A.K., 'Het sociaal-economisch onderzoek', in: *50 Jaar onderzoek door de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders*, dl 1, par. 2.4, *Flevobericht*, nr. 163, 1980, p. 77-80.
- CONSTANDSE, A.K., 'Planologie achter de dijken', in: *Markerwaard van onderzoek naar beleid*, NIROV, SPO-cahier, nr. 2, 1981, p. 11-32.
- CONTACTCOMMISSIE voor Natuur- en Landschapsbescherming, Werkgroep Landschap der Zuiderzeepolders, *De Westelijke Randmeren van de IJsselmeerpolders*, 14-12-1967.
- CRAMER, J., *Gebruik van oecologische gegevens in besluitvorming. De inpoldering van de Markerwaard als voorbeeld*, Biologie en Samenleving, Universiteit van Amsterdam, 1980.
- CRENSON, M.A., *The Un-Politics of Air Pollution, A study of Non-Decisionmaking in the Cities*, John Hopkins Press, Baltimore/London, 1971.
- CRINCE le ROY, R., *De vierde macht. Een hernieuwde kennismaking*, (3e dr, VUGA), 's-Gravenhage, 1976.
- CRONE, K., 'Breek Atoomketen Nederland: Aktiemodel' in: *Vredesopbouw*, 1981, nr. 7/8, p. 19-22.
- DAHL, Robert A., *A preface to democratic theory*, Chicago/London, 1956.
- DAHL, Robert A., *After the Revolution, Authority in a good society*, New Haven, 1970
- DAHL, Robert A., *Polyarchy*, New Haven, 1971
- DAHL, Robert A., *Who governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven/London, (1e druk 1961), 1971
- DAM, H.W. ten, en C. Hartman, *De afsluiting van de Oosterschelde. Het analyseren van een politiek netwerk*, (Podium, Orde van Organisatiekundigen en -adviseurs, OOA), Amsterdam, 1982.
- DARU, Myriam, 'Natuur als veranderend denkbeeld in tijd, tuin en landschap', in: *Plan*, 1986, nr. 6, p. 9-29.
- DEKKER, A. *Planningmethodiek*, 1e deel, *Algemeen ruimtelijk planningkader*, studierapport, RPD, nr. 5, Min van VRO, 's-Gravenhage, 1975
- DEKKER, A. en M.G.J. Ganzevles, *Alternatieven bij ruimtelijke planning*, *Planologische Discussiedagen*, 1985, dl 1, p. 311-321.
- DEKKER, G., 'De overheid heeft altijd gelijk', in: *Intermediair*, 21e jrg, nr 20, 1985, p. 11-15.
- DELVIGNE, J.J. (red.), *Gevolgen van de Markerwaard voor de bodem van Noord-Holland*, (verslag symposium K.N.A.G., 4.6.1983).
- DENNIS, N., *People and Planning*, Faber & Faber, London, 1970
- DENNIS, N., *Public Planning and the Planners' Blight*, Faber & Faber, London, 1972
- DERKSEN, W., *Tussen loopbaan en carrière: het burgermeestersambt in Nederland*, Vuga, 's-Gravenhage, 1980.
- DERKSEN, W., en M. Gonggrijp-van Mourik, R. Smook, Th. de Beer, *Monumentenzorg en effecten van centraal beleid; een analyse van de bescherming van stads- en dorpsgezichten*, Kluwer Deventer, 1983.
- DERKSEN, W., *Macht in de gemeente*, Kobra, Amsterdam, 1985.

- DIBBITS, I., Bestemmingsplannen buitengebieden in Gelderland, Vakgroep planologie, (Plan. Cahiers nr. 14), K.U. Nijmegen, 1984.
- DIENST PUBLIEKE WERKEN, Dienst Volkshuisvesting, Nota Amsterdam heeft behoefte woningproductie in het gewest; woningvoorraad, woningverliezen en woningbouw 1970-1980, Amsterdam, oktober, 1970.
- DIEREN, W. van, 'De Raad voor Milieudetensie. Een nieuwe aanpak voor milieubeheer' in: W. van Dieren (red), Handboek voor vervuild Nederland, Elsevier, 1972, p. 250-264
- DIRECTIE van de Wieringermeer (Noordoostpolder-werken), Wording en Opbouw van de Wieringermeer. Geschiedenis van de ontginning en kolonisatie van de eerste IJsselmeerpolder, Wageningen, 1955
- DISCO, Cornelis, 'Class collision or class collusion. Dutch Engineers, Capitalist Enterprise, and the State 1885-1920', in: (Amsterdams) Sociologisch Tijdschrift, 8e jrg, nr. 4, p. 714-755.
- DOOLAARD, A. den, Het verjaagde water, Amsterdam, 1947.
- DOORN, J.A.A., van, 'Sociologische begrippen en problemen rond het verschijnsel macht,' in: Sociologisch Jaarboek XI, 1957, p. 75-122, ook als 'Sociology and the problem of power', in Sociologica Neerlandica, vol 1, 1962 1963.
- DOORN, J.A.A. van, 'Is burgerlijke ongehoorzaamheid links? in: NRC, 27-1-1983.
- DORLEIJN, P., Van gaand en staand want. De zeilvisserij voor en na de afsluiting van de Zuiderzee, Bussum, 1982, dl 1 en 2; Weesp, 1983, dl 3.
- DOWNS, A., Inside Bureaucracy, Boston, 1967.
- DREES, W. jr en F.Th. Gubbi, Overheidsuitgaven in theorie en praktijk, Groningen, 1968.
- DREES, W. Nederlandse overheidsuitgaven, Den Haag, 1985.
- DRIESSEN, H., Een essay over macht. Machtsbegrippen en machtsmodellen in de sociale wetenschappen. Een transcendente kritiek en machtsbalansen in een Andalusië dorp, K.U. Nijmegen, sept. 1976
- DROR, Y., Public policy making reexamined, Scranton, Pennsylvania, 1968.
- DUIN, R.H.A. van, (m.m.v. G. de Kaste en J. Nicolai), Het Zuiderzeeprojekt in zakformaat, Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders, Lelystad, 1984.
- DUMONT, Jos, 'Euforie over deregulering is over hoogtepunt heen' in: Binnenlands Bestuur, 25-5-1984, p. 10-13.
- DUNLEAVY, P., Urban Political Analysis: the politics of collective consumption, MacMillan, 1980.
- EISMA, D., 'Van Waddenzee naar Noordzee', in: F. Tellegen en J. Willems, Milieuakcie in Nederland, 1978, p. 24-35.
- EKKERS, P.D.J., 'Het krakersverschijnsel' in: Stedebouw en Volkshuisvesting, augustus 1981, p. 326-333
- EKKERS, P.D.J., Toewijzers en woningzoekenden. Een case-studie naar de aard en dimensies van het proces van woonruimteverdeling in Nijmegen, (diss.) Nijmegen, 1984
- ELIAS, N., Het civilisatieproces. Sociogenetische en psychogenetische onderzoeken, (oorspr. uitgave Über den Prozess der Zivilisation, Basel, 1939; heruitgave München, 1969), 2 delen, Aula, nr. 705 en 706, Utrecht, 1982
- ELIAS, N., Wat is sociologie? Utrecht Antwerpen, Aula nr. 462, (1e dr. 1970) 1971.

- ELIAS, N., en John L. Scotson, De gevestigden en de buitenstaanders. Een studie van de spanningen en machtsverhoudingen tussen arbeidersbuurten, Utrecht/Antwerpen, Aula nr. 582, 1976 (1e dr. 1965)
- ELIAS, N., Problemen van betrokkenheid en distantie, Amsterdam, 1982 (eerder, grotendeels, in *British Journal of Sociology*, 1956, en in *Sociologie en geschiedenis*, Amsterdam, 1971).
- ELLEMERS, J.E., 'Het meten van macht en invloed' in: P. Veen en H. Wilke, *Zicht op macht*, Assen, 1983, p. 19-32.
- ENDE, D.A.P.W. van den, 'De Oosterscheldewerken, een kostbaar wereldwonder' in: *Openbare Uitgaven*, 16e jrg, 1984, p. 199-212
- ENGELBERTINK, B.A.A., 'De agrarische aspecten van het Nationale Plan.' in: *Verslag van de 20e Monumentendag (30-10-1948)*, Utrecht, p. 3-7
- FALUDI, Andreas, De Leiden-Oxford studie: het voorbeeld Vijf Meiplein, *Verkenningen in planningtheorie en onderwijs*, deel 9, Delft, 1977.
- FALUDI, A. en Hamnett, S.L., *Bouwen en plannen in onzekerheid, Case-studies naar de totstandkoming van de gebouwde omgeving in Leiden, Alphen aan den Rijn*, 1978
- FELLING A., 'De graph-theorie als formeel analyse-model voor het beschrijven van machts- of invloedsstructuren', in: *Acta Politica*, 2/1973, p. 153-203.
- FLAP, H. en Y. Kuiper, 'Figuratiesociologie als onderzoeksprogramma' in: *Mens en Maatschappij*, jrg 53/nr. 3, 1979, p. 232-268.
- FOCKEMA ANDREA, S.J., *De Nederlandse Staat onder de Republiek*, Amsterdam, 1969
- FOKKINGA, B., Helma, W., Nelissen, N., Nypels, M., *Milieu, natuur en energie: grondstof voor maatschappij protest*, (paper Sociologendagen), Amsterdam, 1984
- FOLEY, Donald L., 'An Approach to Metropolitan Spatial Structure', in: *Explorations into Urban Structure*, Philadelphia, 1964, p. 21-78.
- FREY, R.L., *Infrastruktur*, Tübingen, 1970.
- FRIEDRICH, C.J., *Man and his government. An empirical theory of politics*, New York, 1963.
- FRIELING, D.H., 'Wanstaltige besluitvorming bij discussie rond Markermeer', in: *NRC*, 23.10.1982.
- FRIEND, J. en W. Jessop, *Local Government and Strategic Choice. An operational approach to the Power of Public Planning*, London, 1969.
- GALBRAITH, J.K., *The new industrial state*, Penguin, Hammonds-worth, 1967.
- GALBRAITH, J.K., *Anatomie van de macht*, (1e dr. Boston, 1983), Baarn, 1984.
- GANS, H.J.M., *The Urban Villagers*, The Free Press, 1962
- GANZEVLES, M.G.J., Genugten, J.M.O. van, Linden, G.J.J., 'Enige beschouwingen over procesplanning', in: *Stedebouw en Volkshuisvesting*, 56e jrg, 1975, nr. 7/8, juli-aug., p. 251-255
- GEELHOED, Commissie vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen, *Deregulering van overheidsbeslissingen*, Kamerstuk 17931 (a), 27 maart 1984

- GEVERS VAN ENDEGEEST, Over de droogmaking van het Haarlemmermeer, 3 delen, Leiden, 1842, 's-Gravenhage 1853, Amsterdam, 1861.
- GOOR, H. van, J.E. Ellemers en G.P.A. Braam, 'Een nieuwe methode om invloed te meten: positiewisselingen en invloedsprocessen' in: Sociologische Gids, 32, 1985, no. 4, p. 249-270.
- GORTER, H.P., 'Vijftig jaar "Natuurmonumenten"', in: Vijftig jaar natuurbescherming in Nederland, Amsterdam, 1956, p. 11-67
- GORTER, H.P., Ruimte voor natuur. 80 Jaar bezig voor de natuur van de toekomst, 's-Graveland, 1986.
- GOUDAPPEL, H.M., Handelen in onzekerheid, notities over een veronachtzaamd aspekt in de ruimtelijke planning, TH Eindhoven, 1973.
- GOUDSBLOM, J., Balans van de sociologie, Aula, nr. 518, Utrecht, 1974 (ook als 'Sociology in the balance, Oxford, 1977).
- GOUDSBLOM, J., 'De Nederlandse samenleving in een ontwikkelingsperspectief' in: Symposium, 1/1, 2/1979, p. 8-27
- GOUDSBLOM, J., Figuratiesociologie in Nederland in de jaren zeventig, paper Sociologendagen, Amsterdam, 1984.
- GOUDSBLOM, J., 'Levensbeschouwing en sociologie', in: Sociologisch Tijdschrift, jrg 12, nr. 1, 1985, p. 3-21.
- GOVERDE, H.J.M., Boven en onder de Moerdijk. Beleidsvorming op nationaal niveau voor beslissingen met ruimtelijke betekenis, Amsterdam, 1972
- GOVERDE, Henri J.M., 'Vijftien jaar metro-misère', in: Plan, 1975, nr. 7, p. 21-81
- GOVERDE, Henri, 'Oosterschelde, politiek en planning door leerling-watertovenaars?' in: Plan, 1976, nr. 8, p. 6-12
- GOVERDE, Henri, 'Ruimte voor water door orde op het land' in: Plan, 1977, nr. 11, p. 13-25.
- GOVERDE, Henri en Jan Mast, Meedoen met Ruimtelijke Ordening, enkele praktijkgevallen van participatie bij ruimtelijke ordening in Nederland, vakgroep Planologie, KU Nijmegen, 1978.
- GOVERDE, Henri J.M., 'Planning van alternatieve inrichting en gebruik van het IJsselmeer', in: H2O, 5.6.1980, p. 259-262.
- GOVERDE, Henri J.M., 'Onderzoek Markermeer/Markerwaard: oriëntatie en legitimatie', in: Markerwaard van onderzoek naar beleid, NIROV, SPO-cahier, 1981, p. 29-52.
- GOVERDE, H.J.M., Participants and marginals in Dutch Infrastructure Policy-making, Nijmegen, 1982 (a); zie IPSA-abstracts, Rio de Janeiro (1982), p. 38
- GOVERDE, H.J.M., 'Decision criteria: differences and shifts between insiders and outsiders in Dutch polder-decisionmaking' in: Symposium 'Polders of the World', ILRI-papers, Wageningen, 1982, (b), p. 428-440.
- GOVERDE, H., 'Infrastructuurplanning: noodzaak van versterking van de ruimtelijke facetvisie' in: D.B. Needham en G.A. Wissink (eds), Ruimtelijke planning en ruimtelijke ontwikkeling: een gespannen verhouding, Assen, 1982, (c), p. 89-102
- GOVERDE, Henri en Willem-Jan van Grondelle, 'Markerwaard kan nu van de kaart', in: NRC, 30.4.1982.
- GOVERDE, Henri, The development of the power balance-sheet, an undervalued approach in policy analysis concerning physical planning and infrastructural projects, Planologische Discussiedagen, 1985, dl II, p. 507-520.
- GROEN, Koos en Toon Schmeink, Waterschappen in Nederland. Werken met water, een onberekenbare vriend, Baarn, 1981.

- GRONDELLE, W.J. van, 'The IJsselmeer area: the protection of a natural freshwater area of international importance', (ILRI-proceedings 'Polders of the World'), Wageningen, 1982, vol II, p. 416-427.
- GRONDELLE, W.J. van, en J. Keuning, Bodemdaling ten gevolge van de Markerwaard, voorgestelde tegenmaatregelen, Utrecht, SNM, 16.2.1984.
- GRONDELLE, W.J. van, en J. Keuning, 'Voorstanders hullen zich in vaagheid. Nieuwe truc van Markerwaardlobby is verwerpelij', in: NRC, 1.2.1985.
- GRONDELLE, W.J. van, en L. Reynders, Het beleid inzake overheidsinvesteringen, (commentaar op TK 18869, nr. 1), Utrecht, SNM, 1985.
- HAAR, E. ter, 'Wisselend getij - actuele geschiedschrijving van klasse.' Inclusief interview met G. Cleintuar, in: Zuiderzeeland, 1982, nr. 3, p. 17-19.
- HAAR, E. ter, 'Landbouw in de polders van groot belang voor nationale planologie', in: Zuiderzeeland, 4e jrg, 1985, nr. 2, p. 13-19.
- HAGUE, Cliff, The Development of Planning Thought. A critical perspective, London etc, 1983
- HALL, P., The World Cities, London, 1966
- HALL, P., R. Thomas, H. Gracey and R. Drewett, The Containment of Urban England, Allen & Urwin, 1973
- HALL, Peter, Great Planning Disasters, Penguin, 1980
- HAMILTON, A., J. Madison & J. Jay, The Federalist, or, the new constitution, 1787-1788, Everyman's Library, no. 519, London, 1965.
- HAMNETT, Stephen, 'The development of comparative research', in: S. Hamnett (ed.), The nature and purpose of comparative planning, Verkenningen in planningtheorie en onderwijs, nr. 2, Delft, 1974
- HANSEN, N., French Regional Planning, Edinburgh, 1968
- HART, H. t., 'De case-study als methode van onderzoek naar besluitvormingsprocessen; een methodologische beschouwing', in: Acta Politica, 1985/4, p. 477-487
- HAUCK WALSH, A., The Urban Challenge to Government: An International Comparison of 13 Cities, Inst Public Administration, 1970
- HAVE, P. ten, 'De Swaan van Doorn uitverkocht. Het tweede ST-debat' in: Sociologisch Tijdschrift, jrg 11, nr. 3, december 1984, p. 425-448.
- HEBBINK, A.J. en E. Schultz, 'De geohydrologie van de polder Markerwaard', in: H2O, 25/84, p. 590-596.
- HELLINGA, P., 'Uitbreiding van de Zuidhollandse kust, een project in voorbereiding?' in: Openbare Uitgaven, 16e jrg, 1984, p. 213-223
- HEMEL, Zef, 'Boerentuin staat model voor Noordoostpolder', in: WONEN TA BK, 20 83, p. 20-27.
- HERMANS, Hans, Hoe Nederland groeide, Anderhalve eeuw bodemwinning en bodemverbetering, Bussum, z.j.
- HERWEIJER, S., 'De Markerwaard moet', in: Zuiderzeeland, 4e jrg, 1985, nr. 4, p. 7-13.
- HEIJDEN, J.F.M. van der en J. Schilstra, 'Hoorn vreest schade door inpoldering Markerwaard. Daling grondwater bedreigt funderingen', in: IJsselmeerberichten, 1984, nr. 3, p. 5-12.
- HICKLING, A., Managing decisions, the strategic choice approach, Rugby, 1974.

- HOBBES, Th., *Leviathan*, 1651.
- HOEK, P. P.C., *De invloed der afsluiting en droogmaking op de Visserij in de Zuiderzee*, (Rapport uitgebracht aan Collegie voor de Zeevisserijen, 1889; gepubliceerd, 1890. Ook opgenomen als bijlage IV in rapport Staatscommissie van 1892), 's-Gravenhage.
- HOFLAND, H.J.A., *Tegels lichten, of ware verhalen over de activiteiten in het land van voldongen feiten*, Amsterdam, 1972.
- HOO, S. de, *Besluitvorming en rijkswegenaanleg, analyse van het besluitvormingsproces over rijksprojecten*, Leiden (RUL), juni 1982.
- HOGERWERF, A., *Politicologie, m.n. Hfd VI 'Macht en aanverwante begrippen'*, Alphen aan den Rijn, 1972.
- HOGERWERF, A., *Beleid Belicht*, dl 1 en 2, Alphen aan den Rijn, 1972.
- HOGERWERF, A., *'Effecten van overheidsbeleid (oratie), in: Beleid en Maatschappij*, 1977/11, p. 302-315.
- HOGERWERF, A. (red.), *Succes en falen van overheidsbeleid*, Samson, Alphen aan den Rijn, 1983.
- HOOGSTRATEN, Pieter van, Hans Jacobs en Ben Jansen, *Ruimtestructurerende effecten van materiële infrastructuur*, dl 1, Eindhoven, 1984.
- HOUTEN, D.J. van en J.T.J.M. van der Linden, *'Besluitvorming als onderhandelingsproces; de aanlanding van LNG'*, in: *Beleid en Maatschappij*, 1984/9, p. 246-254.
- HOVENKAMP, W.H.L., *'Droge Markerwaard geen droog brood waard'*, in: *Financieel Economisch Magazine (FEM)*, 27, 28.7.1984, p. 14-17.
- IJDENS, Boy, *'Touwtrekken om de laatste IJsselmeerpolder, de Markerwaard'*, in: *Accent*, 6-12 maart 1971, p. 22-29.
- IN 't VELD, J., *'Het nut van case-studies'*, in: *Bestuurswetenschappen*, 1962, nr. 3, p. 177-196.
- IN 't VELD, R.J., *Verandering van bestuur*, Nijmegen, 1982.
- IN 't VELD-LANGVELD, H.M., *'Beleidsevaluatie, politiek en bestuur'*, in: *Politisering van het openbaar bestuur*, 's-Gravenhage, 1974.
- Joris IVENS, 50 jaar wereldcineast (met teksten van J. Ivens, Ch. Boost, Bert Hogenkamp, Thomas Waugh, John Luyckx, Jan Hein Bal) *samenstelling Nederlands Filmmuseum*, Amsterdam, 1978.
- JANSEN, Thijs, *'Kosten-batenanalyse en ruimtelijke ordening'*, in: *Plan*, nr. 3, 1975, p. 3-11.
- JANSMA, K., *De Zuiderzeemillioenen*, (overdruk van Het Haagsch Maandblad, maart-nr), Den Haag, 1930.
- JANSMA, K., *Lely, bedwinger der Zuiderzee*, Amsterdam, 1954 (1e dr. 1948).
- JANSSEN, Winfried J., *Jaarrede VBIJ 1983*, in: *IJsselmeerberichten*, 1983-4, p. 5-9.
- JOCHIMSEN, Reimut, *Theorie der Infrastruktur*, Tübingen, 1966.
- JONGE, J.A. de, *De industrialisatie in Nederland tussen 1850 en 1914*, Nijmegen (diss. Amsterdam), 1968), 1976.
- JONGENS, C., M. Bierman, W.F. Heinemeyer, *Geen metro in de binnenstad*, (incl. Biermans' Amring-project), De Bezige Bij, Amsterdam, 1968.
- KALK, Eisse (ed.), *Regional Planning and Regional Government in Europe*, IULA, The Hague, 1971.

- KARS, J., 'Maatschappelijke ontwikkelingen en Rijkswaterstaat', in: ESB, 12.10.1983, p. 911-913.
- KASTEREN, Joost van, 'Barstjes in het boerenfront. Tegenstellingen groeien door crisis in de landbouw' in: NRC, 25-6-1986, suppl., p. 4.
- KERK, J. van de, Zestig jaren veranderingen in de organisatie van de Rijkswaterstaat, Min. van V&W, 's-Gravenhage, 1985.
- KEUNING, J., 'Markerwaard, bedreiging voor cultuurhistorische monumenten', in: Heemschut, juni 1984, no. 6, p. 120-121.
- KLAASSEN, H.L., en J.W. Weehuizen, 'Een denkkader voor beleids-onderzoek', in: Beleidsanalyse, 1981, 3-4, p. 5-15.
- KLAASSEN, L.H., 'De onderzoeker en de politicus', in: Beleidsanalyse, 9e jrg, nr. 3, 1980, p. 10-16.
- KLAASSEN, L.H., 'Maatschappelijke versus financiële rentabiliteit van overheidsprojecten', in: ESB, 12.10.1983, p. 907.
- KNOERS, P.G.A.M., Vertekening van inspraakresultaten. Een analyse van het effect van selectieve deelname, Nijmegen, (doct. scriptie) planologie, 1977.
- KOEKEBAKKER, P., 'Stop de heerschappij van Waterstaat over het IJsselmeer', in: Plan, nr. 11, 1977, p. 37-42.
- KOEKEBAKKER, P.H., Markerwaard, dictaat vakgroep civiele-planologie, TH Delft, 1980 (1e dr. 1979)
- KOK, Walther, Cees Meyer, Gerard van Ruiten, Protest tegen Progil. Een onderzoek naar de achtergronden en de uitwerking van een protest, Eurosboekje nr. 1/2, Groningen, 1971.
- KOOPMANS, Gerard, 'Het stedelijke in stedsbouw. Een verkenning van na-oorlogse visies over stedelijkheid', in: Stedsbouw en Volkshuisvesting, januari 1980, p. 30-44.
- KORSTEN, A., Wat is goed genoeg? Benutting van onderzoek in overheidsbeleid, Amsterdam, 1983
- KORSTEN, A.F.A. en H.P. Potman, 'Opmars der evaluatoren', in: Bestuur, nr. 9, oktober 1985, p. 16-23.
- KREUKELS, A.M.J., Planning en planningproces, 's-Gravenhage, 1980.
- KRUMLEY, V., 'Strukturwandlungen und Funktionen von Verhaltensstandards - analysiert mit Hilfe eines Interdependenzmodells zentraler sozialer Beziehungstypen', in: Gleichman, P., J. Goudsblom and H. Korte (eds), Human figurations, Amsterdam, 1977, p. 194-214.
- KUITENBOUWER, Jan, 'De macht van de RIJP. "Wij zijn geen praters, wij zijn doeners"', in: Haagse Post, 32, 8.8.1981, p. 9-12.
- KUYPERS, G., Grondbegrippen van politiek, Aula nr. 490, Utrecht, 1973.
- Het Nieuwe LAND, 'Vijftig jaar Zuiderzeewet, vijftig jaar dynamische groei', 8-6-1968
- LANGSTRAAT, D.J., 'De visserijbelangen aan de baggerlaars gelapt', in: Plan, 11/77, p. 31-35.
- LANGSTRAAT, D.J., 'IJsselmeervissers, de bekaaide erfgenamen van de Zuiderzee', in: IJsselmeerberichten, volgnr. 45, 1983/4, p. 16-19.
- LAPPLE, D., Staat en algemene produktievoorwaarden, grondslagen voor een kritiek op de infrastructuurtheoriën, (Zone, special 1), Amsterdam, 1976
- LE ROY, L.G., Natuur uitschakelen, natuur inschakelen Deventer, 1973
- LE ROY LADURIE, E. Histoire du climat depuis l'an nul, Paris, 1967
- LE ROY LADURIE, E. Montailou, village occitan de 1294 à 1324, Paris, 1975.

- LEEMANS, A.F., en K. Geers, Doorbraak in het Oosterschelde-beleid, Muiderberg, 1983.
- LEI, Landbouw Economisch Instituut, Economische evaluatie van de waarde van agrarische grond in de Markerwaard, LEI-onderzoeksverslag 23, Den Haag, maart 1986.
- LEROY, P. en A. de Geert, Milieubeweging en milieubeleid, (monografieën leefmilieu nu, nr. 25), Antwerpen, 1985.
- LINDBLOM, C.E. en D.K. Cohen, Usable Knowledge: social science and social problem solving, New Haven en Londen, 1979.
- LINDNER, J.J., 'De 5de macht', in: De Volkskrant, febr. 1985.
- LINTSEN, H., Ingenieurs in Nederland in de Negentiende Eeuw. Een streven naar erkenning en macht. (diss.) (a), 's-Gravenhage, 1980.
- LINTSEN, H., Ingenieur van beroep. Ingenieurs in het Nederland van de Negentiende Eeuw., in: Intermediair, 16e jrg nr. 41, 10-10-1980, (b), p. 11-19.
- LINTSEN, H., 'Ingenieurs en macht', (voorpublicatie uit Ingenieur van beroep, Den Haag, 1985), in: Intermediair, 21e jrg, 41, 11-10-1985, p. 21-25.
- LOCKE, John, Two treatises on Government, (cf, H. Sabine, p. 523: waarschijnlijk geschreven in) 1681.
- LOUWES, S.L., 'Het gouden tijdperk van het groene front; het landbouwbeleid in de na-oorlogse periode', in: Nederland na 1945. Beschouwingen over ontwikkeling en beleid, Deventer, 1980.
- LIJPHART, A., Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek, De Bussy, Amsterdam, (1e dr 1968), 1979.
- MAAR, Harko Gerard de, De uitbreiding van Schiphol, hoe de komst van het straalvliegtuig invloed heeft gehad op het bestuur (diss.), Leiden, 1976.
- MEESTER, J. en R. Hartman, 'Strategische keuze: een alternatieve benadering van planning', in: Planning, methodiek en toepassing, nr. 1, 1976.
- MEIJER, H., 'Oosterschelde open' in: E. Tellegen en J. Willems, Milieuactie in Nederland, 1978, p. 36-42.
- MEMORANDUM betreffende voorstellen van de heer Nypels (D'66) tot verbetering van de inspraakprocedures bij de RO gedaan in de Tweede Kamer tijdens de behandeling van hoofdstuk XI van de Rijksbegroting voor 1970, Den Haag, 1969.
- MEYER-WICHMAN, C., 'De "Rechtsorde" en haar handhaving' in: Misdaad, straf en maatschappij, Utrecht, 1930, p. 64-68.
- MEYERSON, M. en E. Banfield, Politics, Planning and the Public Interest, The Free Press, 1975.
- MILLS, C. Wright, The Sociological Imagination, New York, 1959 (Penguin, 1980).
- MINISTERIE van Verkeer en Waterstaat, Toekomstprojectie 2000 (TP 2000), 's-Gravenhage, 1970.
- MINTZ, Morton en Jerry S. Cohen, Power Inc., Public and Private Rulers and how to make them accountable, New York, (1e dr 1976), 1977.
- MITCHELL, R.C., 'Silent spring/Solid majorities' in: Public Opinion, augustus/september 1979.
- MONTESQUIEU, C.L., 1. Lettres Persanes, 1721 en 2. De l'esprit des lois, 1748.
- MUR, L.R., 'Schoonmaken maakt Markerwaard duur. Rekenwerk is dubieus.', in: De Volkskrant, 2.2.1984.



- NAISBITT, John. Megatrends. Ten New Directions Transforming our Lives, Futura, London/Sydney, (1e dr 1982), 1984.
- NAKAMOTO, Takya, 'The Changing Field of Evaluation', in: AIP, 1982.
- NEDERLANDSCHE Maatschappij voor Grond-Krediet (eds), Droogmaking van het Zuidelijk Gedeelte der Zuiderzee. Verzameling van officiële bescheiden, 's-Gravenhage, 1868
- NELISSEN, N.J.M., 'Deregulering: toverformule of bezweringsritueel?' in: Centrale Raad voor de milieuhygiëne, Milieu en Ruimtelijke Ordening. Verslag van een studiedag, maart 1983, Nijmegen/Den Haag, 1983, p. 35-45.
- N.S.S., opinie-analyse, Markerwaard van de kaart? ...', opinie-onderzoek omtrent inpoldering van de Markerwaard, 's-Gravenhage, 1984.
- O'RIORDAN, TH., Environmentalism, London, 1976.
- OSBORN, R.J. en Reiner, T.A., 'Soviet City Planning', in: JAIP, XXVII, 4, november 1962.
- OZBEKHAN, H., 'Can implies ought', in: Andersson (ed), Planning for diversity and choice, MIT, Cambridge (Mass), 1968.
- PAHL, R.E., Whose city? And further essays on urban society, Penguin, Hammondsworth, 1975 (1e dr 1970)
- PATER, B. de, 'Over de noordoostelijke doorvaart en de goudstreek Quivera. Mens, landschap en topografie in het verleden' in: De Gids, nr. 10, 1983, p. 750-760.
- PATTON, M.Q., Utilization Focused Evaluation, Beverly Hills, 1978.
- PEN, J., 'Ideologie en rationaliteit in de waterbouw', in: Openbare Uitgaven, 1984, 16, p. 160-166.
- PERKINS, M.F., City Planning in Soviet Russia, Chicago, 1953.
- PLANOLOGISCHE KENGETALLEN, Alphen aan den Rijn, 1980.
- PLOEG, J.G. van der, 'Investeringsprojecten: bedenk eens wat anders', in: Binnenlands Bestuur, 25.1.1985, p. 4.
- PUTTEN, Maartje van, 'Polders voor de Derde Wereld?', in: Intermediair, 20e jrg, nr. 46, 16.11.1984, p. 41-43.
- RAPPORT van de Waddenzee-commissie, (Cie Mazure), (advies, beschikking 22-9-1970, Stscrt, 1970, nr. 234) 's-Gravenhage, mei 1974.
- RARO, Advies inzake inspraak bij de bepaling van nationale bestemmingen, Den Haag, 10-3-1970.
- RARO, Advies over de openbaarheid bij de voorbereiding van het overheidsbeleid inzake ruimtelijke ordening, Den Haag, 1-12-1970.
- RARO, Structuurschema Verkeer en Vervoer, Aanvullend Advies, deel c1, TK, z. 1978-1979, nr 14390, nrs. 8-9.
- RARO - Centraal Punt Inspraak, Evaluatie pkb-inspraakprocedures Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen, Nota Markerwaard, CPI-cahier, nr. 2, 's-Gravenhage, 1982.
- RARO - Centraal Punt Inspraak, 10 Jaar PKB-inspraak, CPI-cahier, nr. 8, 's-Gravenhage, 1983.
- RAWLS, J., A theory of Justice Oxford, 1972.
- REDACTIE Katernen 2000, Willen wij een tweede nationale luchthaven?, K 2000, Amersfoort, april 1975, nr. 2.
- REDACTIE Waterkampioen, 'De Redactie over Oosterschelde, Markerwaard en Wadden' in: Waterkampioen, 43e jrg. 19-5-1971, nr. 10, p. 746-749.

- REDACTIE Waterschapsbelangen, 'Als je wacht op de noodzaak van inpoldering, ben je te laat, volgens CvdK-NH, drs. R. de Wit', in: Waterschapsbelangen, 67e jrg, 12.5.1982., p. 297-298.
- REDACTIE Waterschapsbelangen, 'Regering moet nú met duidelijk standpunt komen, volgens Landdrost J.C.J. Lammers', in: Waterschapsbelangen, 67e jrg, 12.5.1982., p. 299-300.
- REDACTIE Waterschapsbelangen, 'Er wordt veel te weinig rekening gehouden met komende sociale en culturele veranderingen, volgens Ir. H.M. Goudappel', in: Waterschapsbelangen, 67e jrg, 12.5.1982., p. 301-303.
- REDACTIE Zuiderzeeland, 'Polderwerkers willen aan de slag: het is mij een raadsel dat de Markerwaard niet wordt gemaakt', in: Zuiderzeeland, 1e jrg, nr. 2, juni 1982, p. 39-40.
- REDACTIE Zuiderzeeland, 'Polderwerkers over de Markerwaard. "Niet praten, maar inpolderen!"', in: Zuiderzeeland, 3e jrg, nr. 3, juni 1984, p. 15-17.
- RIJKSPANOLOGISCHE DIENST, (J. Janssen cs), De compacte stad gewogen. Verkenning van de zin en onzin van een eigentijds concept, RPD-studierapport nr. 27, 's-Gravenhage, januari 1985.
- RIJKSPANOLOGISCHE DIENST, A.A. van Essen, L.A.G. Arkesteijn, J.C. Goodman en L. Verhaar, Ruimtelijke Verkenningen Hoofdinfrastructuur, RUVEIN, RPD-studierapport nr. 33, 's-Gravenhage, maart 1986.
- RIJKSWATERSTAAT, Nota De waterhuishouding van Nederland, 's-Gravenhage, 1968.
- RINGELING, A.B., 'De relatie tussen onderzoek en beleid', in: Markerwaard van onderzoek naar beleid, NIROV-SPO-cahier, nr. 2, p. 63-75.
- RINGELING, A.B., De instrumenten van het beleid, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1983, (oratie Rotterdam).
- ROLAND HOLST, Henriëtte, Kapitaal en Arbeid in Nederland, (dl 1 en 2), (1902 1932), Nijmegen, 1977.
- ROMEIN, J. en A., De Lage Landen bij de zee. Een geschiedenis van het Nederlandse volk, Amsterdam, 1973, (1e druk, 1934), i.h.b. hfd 1, 'de grond waarop wij staan', p. 11-45.
- ROMEIN, J., Op het breukvlak van twee eeuwen. De westerse wereld rond 1900, Amsterdam, 1976 (1e druk 1967).
- ROMEIN, J., 'Het vergruisde beeld. Over onderzoek naar de oorzaken van onze Opstand', in: Historische lijnen en patronen. Een keuze uit de essays, Amsterdam, 1976, p. 147-162.
- ROSENTHAL, U., 'Maatschappelijke, ambtelijke en politieke effectiviteit; Twents effectenonderzoek noodzakelijk, niet voldoende', in: Beleid en Maatschappij, 11 1979, p. 336-344.
- ROSZAK, TH., Opkomst van een tegencultuur Bespiegelingen over de technocratische maatschappij en haar jeugdige bestrijders, Amsterdam, 1971 (USA, 1968).
- ROUGE, M.F., La géonomie ou l'organisation de l'espace, Paris, 1947.
- RUITER, F.G. de, 'Waddenclub zou strijdbare groene guerilla moeten zijn' in: NRC, 4-1-1983.
- RUITER, F.G. de, 'Waddenvereniging: niet omzien in wrok. Besluit aanleg NAM-leiding wordt opnieuw aanhangig gemaakt.' in: NRC, januari 1983.
- RUITER, F.G. de, 'Milieudefensie in onzekerheid over de toekomst' in: NRC, 12-2-1983.
- RULER, Dick A. van en Marten Bierman, 'Rijkswaterstaat: staat in de staat?', in: Plan, 1974, nr. 3, p. 66-75.

- SALET, W.G.M., 'De Rijksplanologische Dienst in profiel', in: Stedebouw en Volkshuisvesting, juni 1983, p. 298-308.
- SAMKALDEN, I. en F. Hellinga, 'De Markerwaard als oplossing voor ruimtelijke problemen elders?' in: NRC, 14.3.1985.
- SAUNDERS, P., Urban Politics: a sociological interpretation, Hutchinson, London, 1979.
- SCHAICK, W.L. van, T.C. Dekker, P.M. Dietze, 'Europoort-Maasvlakte, besturen met visie', in: Openbare Uitgaven, 16e jrg, 1984, p. 180-198.
- SCHAIK, M. van, 'Natuurbescherming middels bestemmingsplannen buitengebied. Een vooronderzoek naar de besluitvorming, (Verkenningen PDI, nr. 27), Amsterdam, 1983.
- SCHEERENS, J., Evaluatie-onderzoek en beleid, methodologische en organisatorische aspecten, Harlingen, 1983.
- SCHENDELEN, M. van, 'Politieke invloed' in: Kernthema's van de politicologie, 1976.
- SCHILPEROORT, T., E. Bokhorst, G.S. Vlieger, Zuiderzeesilhouetten, ANWB, Commissie voor het Watertoerisme, Wogmeer, 1915 (facsimile 1980)
- SCHOLTENS, Broer, "De nazaten zullen dankbaar zijn", in: De Volkskrant, 27.4.1985 (citaat Lely, De Ingenieur, 1985).
- SCHRODER, P.H., 'Geschiedenis van de Haarlemmermeer', hfst II 'De tijd van Amersfoort' in: Van bruisend water tot ruisend graan. Honderd jaar Haarlemmermeer 1855-1955 (z.j.), Haarlem
- SCHUYT, C., 'Demonstreren op zaterdag. Burgerlijke ongehoorzaamheid als mode of: Geweldloosheid als Levensstijl' in: Wending, 36, 1981, nr. 4, p. 197-210.
- SCHUMPETER, J., Capitalism, Socialism and Democracy, Allen & Unwin Ltd (1e dr 1943), vert. H. Daudt, Hilversum (1963, 1e dr.), 1967.
- SEGEREN, W.A., De betekenis van een Markerwaard voor het buitenland, KIVI-publicatie 724.1, Den Haag, 1985.
- SMIT-KROES, N., 'Bezuinigen tot welke prijs?', in: ESB, 12.10.1983, p. 914-915.
- SMITS, Hans, 'Het plan voor de Markerwaard lijkt drooggelegd. Een verrassing in de miljoenennota en een beleidsconflict.' in: Vrij Nederland, 1-9-1971.
- SMITS, H., 'De geschiedenis van het onderzoek. M.n. 2.1 Inleiding en 2.2 Het landbouwkundig onderzoek', in: 50 jaar onderzoek door de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders, dl 1, RIJP. Flevovericht, mei 1980, p. 31-58.
- SNEL, E., Wetenschappelijke beleidsvoorbereiding. De betrekkelijkheid van wetenschappelijk onderzoek bij de voorbereiding van het overheidsbeleid, in het geval van de STUNET-studie, Vakgroep Planning en Beleid, RUU, nr. 15, augustus 1981, 69 pg's.
- SOCIAAL CULTUREEL PLANBUREAU, Sociaal Cultureel Rapport 1982, 's-Gravenhage, 1982.
- STEIGENGA, W., Planologie in beweging, Amsterdam, 1973.
- STUVEL, H.J., Het Deltaplan. De geboorte, Amsterdam, 1956.
- SUCHMAN, E.A., Evaluative research: principles and practice, NY, 1967.
- SWAAN, A. de, 'Uitgaansbeperking en uitgaansangst. Over de verschuiving van bevelshuishouding naar onderhandelingshuishouding', (oratie) in: De Gids, 1979 8, p. 483-509.
- SWAAN, A. de, De mens is de mens een zorg, Opstellen 1971-1981, Meulenhoff, Amsterdam, (1e druk, 1982), 2e, herziene druk, 1983.

- SWIFT, Graham, Waterland, Amsterdam, (vertaling Rien Verhoef), 1984.
- SYMPOSIUM Markerwaard, Themanummer Stedebouw en Volkshuisvesting, 54e jrg, nr. 4, april 1973, p. 130-164 (bijdragen van J.C. van Dam, G.J. van den Berg, F.M. Maas, C.A. Kuysten, J. Volmuller).
- TAVERNE, E., 'Vragen aan een prille discipline. De geschiedenis van de ruimtelijke planning in Nederland', in: Archis, 1986-6, p. 40-43.
- TELLEGEN, E., 'Milieu', in: R. Koopmans, Het grote (on)gelijk, 1973, p. 166-192.
- TELLEGEN, E., 'Milieu en maatschappijverordening' in: E. Tellegen en J. Willems, Milieuaktie in Nederland, 1978, p. 160-173.
- TELLEGEN, E., 'De Nederlandse milieu organisaties. Ontstaan en ontwikkeling (1900-1960) in: Intermediair, 15e jrg, nr. 5 (dl 1), 2-2 1979, p. 37-41; (dl 2), nr. 6, 9-2-1979, p. 57-63.
- TELLEGEN, E., Milieubeweging, Aula, nr. 734, Utrecht/Antwerpen, 1983.
- THIJSSE, Jac. P., 'Enkele gedachten over het ruimtelijk beeld van Nederland in het jaar 2000 bij een bevolking van 20 miljoen', Vereniging voor demografie, 1963, nr. 6.
- THIJSSE, J. Th., Een halve eeuw Zuiderzeewerken, 1920-1970, Groningen, 1972.
- TJEENK WILLINK, H.D., Regeren in dubbelrol. Rapport over een studie naar de marges van een samenhangend overheidsbeleid, deelstudie 1, Cie Hoofdstructuur Rijksdienst. 's-Gravenhage, 1980.
- TNL serie in Economische Statistische Berichten.
- ADRIAANSENS, R.M. Th., 'Dinteloord, het tweede Schiphol?' (57e jrg, 17-5 1972, no. 2849, p. 476-479);
- ARINK, J., 'Is een luchthaven bij Goeree een fata morgana?', (57e jrg, 7-6-1972, no. 2852, p. 544-547);
- HULTEN, M. van, 'Geen Tweede Nationale Luchthaven' (57e jrg, 24-5-1972, no. 2850, p. 500-503);
- RIEMENS, D., 'Is er zoveel haast bij de tweede luchthaven?' (57e jrg, 31-5-1972, no. 2851, p. 524-526);
- STIJKEL, E.G., 'Markerwaard, een troefkaart' (57e jrg, 28-6-1972, no. 2855, p. 616-619);
- THIJN, E. van, 'Met sneltreinvaart naar een tweede nationale luchthaven' (57e jrg, 10-5-1972, no. 2848, p. 452-456);
- TIMMENG, S.J., 'De geluidsaspecten van de tweede nationale luchthaven' (57e jrg, 21-6-1972, no. 2852, p. 592-598);
- TUAN, Yi-Fu, Landscapes of Fear, New York, 1979.
- TUUK, B. van de, 'De representatieve elite, een onderzoek naar het effect van selectieve deelname bij inspraak, (IVA), Tilburg, 1982.
- TWEDE NOTA over de ruimtelijke ordening in Nederland, 's-Gravenhage (1966, 1e dr), 3e dr, 1967.
- UITHAM, C., B. de Vries en G.J. Zijlstra, Kernenergie in Nederland: een onderzoek naar machtsstructuren, Xeno, Groningen, 1977.

- VAARTJES, W.J., Een onderzoek naar het ledenbestand van de Landelijke Vereniging tot behoud van de Waddenzee, RU Leiden, 1977.
- VALK, A. van der, Planologie en natuurbescherming in historisch perspectief 's-Gravenhage, NIROV, 1982.
- VEEN, H.N. ter, De Haarlemmermeer als kolonisatiegebied, Proeve ener sociaal-geographische monographie, Groningen, 1925.
- VEEN, H.N. ter, 'Zuiderzee en staat' in: de Economist, afl. 10 en 11, 1935, p. 727-739, p. 811-833.
- VEEN, Joh. van, Dredge, drain, reclaim, the art of a nation, The Hague, 1955 (4e dr).
- VEEN, P. en H.A.M. Wilke (ed.), Zicht op macht, Assen, 1983.
- VELDEN, Ben van der, 'Dr Ir W.F. Schut over grote waterstaatsprojecten: "Het argument van werkgelegenheid weegt heel zwaar", in: NRC, 30.1.1985.
- VELDEN, Ben van der, 'Markerwaard kan smeeroliefunctie van huidige polders gaan overnemen. Landdrost Lammers voor inpoldering.', in: NRC, 2.4.1985.
- VEN, G.P. van de, Aan de wieg van de Rijkswaterstaat, Wordingsgeschiedenis van het Pannerdens kanaal, Zutphen, 1976, (diss. Nijmegen).
- VERHOEVEN, B., 'Export van civieltechnische en cultuurtechnische kennis in relatie tot wetlands', in: De Levende Natuur. Tijdschrift voor Natuurbehoud en Natuurbeheer, 85e jrg, nr. 4, 1984, p. 111-113.
- VERRIPS, J., En boven de polder de hemel. Een antropologische studie van een Nederlands dorp 1850-1971, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1978.
- VERSLAG der Staatscommissie, benoemd bij Koninklijk Besluit van 8 september 1892, no. 21, tot het instellen van een onderzoek omtrent eene afsluiting en eene droogmaking van de Zuiderzee, 's-Gravenhage, 14-4-1894.
- VERSLAG der Staatscommissie (ingesteld bij ministerieel besluit, 11-8-1922) tot het instellen van een hernieuwd onderzoek naar de baten, welke van de afsluiting en droogmaking der Zuiderzee mogen worden verwacht, (Commissie-Lovink) 's-Gravenhage, 1924.
- VERSLAG der Staatscommissie in zake hooge waterstanden in verband met de afsluiting van de Zuiderzee, (KB, 4 juli 1918) (Commissie-Lorentz) 's-Gravenhage, 1926.
- VERWEY, G., Op zoek naar het wezenlijke in de Nederlandse geschiedenis, Amsterdam/Brussel, 1980.
- VIDICH, Arthur J. en Joseph Bensman, Small Town in Mass Society. Class, power and religion in a rural community, New York, 1960.
- VIERLINGH, Andries, Tractaet van Dijklagie, (J. de Hullen, A.G. Verhoeven, eds.) Den Haag, 1920 (herdruk Ned. Ver. van Kust- en Oeverwerken, Rotterdam, 1973).
- VINK, J., 'Enkele aspecten van het huidige werk van de Rijksdienst voor het Nationale Plan' in: Tijdschrift voor Volkshuisvesting en Stedebouw, 32, 1951, p. 111-116.
- VISSERING, S., 'Bibliografisch Album over "De Zuiderzee, de Friesche Wadden en de Lauwerszee, hare bedijking en droogmaking, beschouwd door B.P.G. van Diggelen, Ingenieur van 's Rijks Waterstaat, in: De Gids, 1849, II, p. 668-673.
- VONKEMAN, G., 'De milieubeweging in de Europese Gemeenschappen' in: Natuur en Milieu, nr. 5 1984, p. 14-18.

- VOOGD, E., 'Markerwaard zeer nadelig voor Nederlandse landbouw. Rapport van landbouwinstituut verbrijzelt laatste argument' (incl: interview-de Hoogh) in: IJsselmeerberichten, 1985-1, p. 16-18.
- VOS, Hans en Thijs Zuidema, De Markerwaard haar miljarden waard? Budgetanalyse van de aanleg en inrichting van de Markerwaard, Edam, september, 1983.
- VROOLAND, Vincent en Jeroen Sprenger, "Dit zijn mijn beren!". Een studie over de arbeidsverhoudingen tijdens de aanleg van het Noordhollandskanaal, Amsterdam, 1976.
- VUGHT, F.A. van, Experimentele beleidsplanning. Bestuurskundige expedities in de jungle van het planningsdenken, (diss.), 's-Gravenhage, 1982.
- VUGHT, F.A. van, 'Rationalistische en hermeneutische beleidsevaluaties. Twee visies op beleidsevaluatie gecontrasteerd en becommentarieerd', in: Bestuurswetenschappen, jan./febr. 1984, nr. 1.
- VUGHT, F.A. van, 'Methodologische aspecten van beleidsevaluatie', in: H.J. Blommenstein, J. Bressers en A. Hoogerwerf, Handboek Beleidsevaluatie, een multi-disciplinaire benadering, Alphen aan den Rijn, 1984, p. 35-49.
- WALLERSTEIN, Immanuel, Europese Wereld-Economie in de zestiende eeuw, het moderne wereld-systeem, Nieuwkoop, 1978 (1e dr New York, 1974).
- WEBBER, Melvin M., 'The Urban Place and the Nonplace Urban Realm', in: Explorations into Urban Structure, Philadelphia, 1964, p. 79-153.
- WERKGROEP Onderzoek en beleid in verkeer en vervoer, Studiedag Tweede Nationale Luchthaven, reader/samenvattingen/kommentaren/discussie-verslag, Delft, 1975.
- WESTER, F., 'De case-study', in: M. Albinski, Onderzoekstypen in de sociologie, Assen, 1981, p. 24-32.
- WESTER, F.P.J., De gefundeerde theoriebenadering. Een strategie voor kwalitatief onderzoek (diss.), Nijmegen, 1984.
- WESTERHOF, J., 'werkgelegenheids- en milieu-aspecten van de aanleg van de Markerwaard', in: KIVI-publicatie, 724/1, Den Haag, 1985.
- WESTHOFF, V., Bespreking van J.P. Thijsse "Natuurbescherming en landschapsreiniging in Nederland", in: Natuur en Landschap, 1, 1946, p. 90.
- WESTHOFF, V. en E. Weeda 'De achteruitgang van de Nederlandse flora sinds het begin van deze eeuw' in: Natuur en Landschap, 1984, nr. 7/8, p. 8-17.
- WEYDEN, J. van der, Het dilemma van de nationale landschapsparken, (reeks Natuur & Milieu, nr. 9), 's-Graveland, 1977.
- WEYDEN, Johannes van der, 'Mensen in hun fysieke omgeving', in: Nico Wilterdink & Bart van Heerikhuizen (red.), Samenlevingen, Een verkenning van het terrein van de sociologie, Groningen, 1985.
- WIARDI BECKMAN STICHTING, Ruimtelijk beleid in Nederland, met bijlage over Vestiging Shell-Chemie bij Moerdijk, Deventer, 1972.
- WILDENBEEST, Gerrit, 'De eeuwige droom van het Landbouw-Comite', in: Intermediair, 20e jrg, nr. 45, 9-11-1984, p. 19-23.
- WILTERDINK, N.A., 'Norbert Elias' sociology of knowledge and its significance for the study of the sciences' in: Gleichmann, P., J. Goudsblom and H. Korte (eds.), Human figurations. Essays for Norbert Elias, Amsterdam, 1977, p. 110-126.

- WILTERDINK, N.A., Historisch-vergelijkende sociologie in de jaren zeventig, paper Sociologendagen, Amsterdam, 1984.
- WILTERDINK, Nico en Bart van Heerikhuizen (red.), Samenlevingen. Een verkenning van het terrein van de sociologie, Groningen, 1985.
- WINSEMIUS, P., 'In komende 5 jaar kiezen voor nieuwe ruimtelijke structuren', (speech 50 jaar ETD-NH) in: BB, 2-5-1986, p. 9.
- WINTER, Peter de, De afbouw van het winkelcentrum in Leiden Zuid-West, Verkenningen in planningtheorie en onderwijs, deel 14, Delft, 1977.
- WISSINK, G.A., Ruimtelijke Ordening als mensenwerk, maatschappelijke processen en de rol van planning en beleid, Assen, 1982 (a).
- WISSINK, G.A., 'Het krachtenveld van de ruimtelijke ontwikkeling' in: D.B. Needham en G.A. Wissink (eds.), Ruimtelijke planning en ruimtelijke ontwikkeling: een gespannen verhouding, Assen, 1982, (b), p. 4-14.
- WIT, R.J. de, 'Onze wensen', in: Natuur en Landschap, 14, 1960, p. 65-75.
- WOUTERS, C., 'Figuratie' en 'Figuratiesociologie', in: L. Rademaker (ed.), Sociologische Encyclopedie, dl 1, Utrecht, 1978, p. 204-211.
- WOLF, E., 'Aspects of Group Relations in a Complex Society', in: American Anthropologist, 58, 1956, p. 1065-1078.
- ZAAL, W., Nooit van gehoord! Twaalf stiefkinderen van de Nederlandse beschaving, (w.o. Eibert den Herder, p. 134-145), Amsterdam, 1974.
- ZUIDERZEE-VERENIGING (K. Breebaart, P. van Diggelen, H.C. van der Houven van Oordt), Oeconomische en finantieele beschouwingen van het Dagelijksch Bestuur, Leiden, 1892.
- ZUIDERZEE-VERENIGING (auteurs H.C. van der Houven van Oordt en G. Vissering), De economische betekenis van de Afsluiting en Drooglegging der Zuiderzee, 1901 (2e herziene druk).
- ZUIDERZEE-VERENIGING, De afsluiting en drooglegging der Zuiderzee in de beide Kamers der Staten-Generaal, Leiden, 1905.
- ZUIDERZEE-VERENIGING, De watervloed van 13-14 januari 1916, (o.a. overdrukken van artikelen in het Algemeen Handelsblad, 15-16-21-23 januari 1916 door G. Vissering, alsmede van A. Beekman in NRC), Leiden, 1916.
- Het algemeen plan voor den ZUIDWFSTELIJKEN polder (AL 12424-'41-K 983), vermoedelijk een overdruk van Berichten over Zuiderzeewerken, 1941).
- ZWAAG, J. van der, Nederland is bijna klaar. Een kritische beschouwing over de Zuiderzeewerken, Edam, 1977.
- ZWAAG, Jaap van der, Markerwaard Markermeer: witboek IJsselmeer, Amsterdam Antwerpen, 1980.
- ZWAN, A. V.D., 'Opnieuw investeren in infrastructuur', in: NRC, 15-11-1984.
- ZWAN, A. V.D., 'Infrastructuur en economische groei', in: ESB, 14-5-1986, p. 480-485.

- Aardenne, G.M.V. van 370  
 Aartsen, J. van 77  
 Agt, A.A.M. van 220, 228, 370, 418  
 Andriessen, F.H.J.J. 220, 370  
 Bakker, J.A. 170  
 Bakker, P. 365  
 Bakker, P.J. den 371  
 Bakkert Schut, P. 141  
 Ban, J.P. van den 370, 371  
 Beets, A. 60  
 Behrens, W.K. 61  
 Beijerinck, J.A. 62, 63, 79  
 Berg, G.J. van den 199, 201, 203, 306, 365, 380  
 Bierman, M. 168, 244, 253  
 Bijl, M. 240  
 Blanken Jansz., J. 127  
 Blocq van Kuffeler, V.J.P. de 61  
 Bolstraat, M. 107  
 Bongaerts, M.C.E. 67  
 Boois, M. de 294  
 Braks, G.J.M. 370  
 Brunings, Chr. 107  
 Caron, 84  
 Cleyndert Azn, H. 141  
 Colijn, H. 97, 385  
 Conrad, F.W. 88, 107  
 Copius Peereboom, W.J. 168  
 Cort van der Linden, P.W.A. 62, 66, 69, 87, 96, 418  
 Corver, H. 370, 371  
 Cruquius, N. 107  
 Dam, J.C. van 199, 200, 201, 206, 255, 313, 317, 370, 373, 381  
 Dankert, P. 207  
 Diggelen, B.P.G. van 62, 73, 78, 89  
 Drees jr, W. 174, 176, 177, 326, 371, 381, 382, 419, 420  
 Duijsenberg, W.F. 220  
 Duin, R.H.A. van 370, 371  
 Eeden, F.W. van 138  
 Eesteren, C. van 84  
 Emden, S.J. van 365  
 Eversdijk, H. 296, 370, 371  
 Faddegón, Pzn, P. 62, 78, 89  
 Falkeisen, F.W.O. 370, 371  
 Falkenhagen, C.A.F. 86, 171, 172  
 Frieling, H.D. 297, 370, 371  
 Gijn, A. van. 96, 383  
 Ginjaar, L. 220, 383  
 Goes van Naters, M. van 140  
 Gorter, H.P. 254  
 Goudappel, H.M. 1, 289, 290, 365  
 Goverde, H.J.M. 254, 371  
 Grasman, D.H. 370, 372  
 Grondelle, W.J. van 297, 371  
 Gruyters, J.P.A. 212, 274, 370, 371, 372, 386, 420  
 Haan, P. de 290  
 Hajema, R. 290  
 Heeck, R. 207, 244  
 Heemskerk Azn, J. 61, 63  
 Hellinga, F. 370, 371  
 Hendricks, M.C. 145  
 Herder, E. den 93, 94, 385  
 Herweijer, S. 221, 370  
 Hoek, P.P.C. 90  
 Hofstra, H.J. 340  
 Hofstra, S. 365  
 Hooning, W.F. 370, 371  
 Houven van Oordt, H.C. van der 94  
 Hudde, Johan 107  
 Hudig, D. 141  
 Huijgens, Chr. 107  
 Hulten, M.H.M. van 174, 206, 383  
 IJff, J. 308, 309, 310, 311, 370, 373, 381  
 Ivens, J. 95, 387  
 Jansma, K. 95  
 Jiskoot, A. 240  
 Keja, G.W. 370, 371  
 Kienhuis, J.H.M. 370, 372  
 Klarenburg, L.A. 290  
 Klasema, J. 178, 195  
 Kloppenburg, J. 62, 78, 89  
 Koekebakker, P. 254  
 Kok, R. 290  
 Knoop, W. van der 370, 372  
 Kraus, J. 61, 66, 381, 419  
 Kuyper, A. 61  
 Kuysten, C.A. 199, 203, 205, 206  
 Laansma, K.L. 370  
 Lambers-Hacquebard, J.J. 294  
 Lammers, J.C.J. 206, 289, 290, 370, 371, 372, 387  
 Land, L. van der 167  
 Langstraat, D.J. 371  
 Lardinois, P. 240, 385  
 Leemans, W.F. 61, 63, 66, 88



Lely, C. 2, 61, 62, 63, 64,  
 65, 66, 67, 69, 73, 76, 82,  
 87, 88, 89, 90, 91, 95,  
 122, 380, 381, 383, 384,  
 386, 410, 411, 418, 420,  
 421  
 Ley, L.A. van der 370  
 Lievense, L.W. 269, 391  
 Limperg jr, Th. 97  
 Lorentz, H.A. 71, 92  
 Lovink, H.J. 71, 72, 81, 381,  
 385  
 Lubbers, R.F.M. 228, 296,  
 298, 322, 326, 333, 365,  
 370  
 Lulofs, J. 107  
 Maas, F. 199, 203, 204, 206  
 Marez Oyens, J.C. de 61, 66  
 Mees, M. 69  
 Meester, Th. de 61, 66  
 Meijs, Th.A.J. 221  
 Middelburg, J. 370, 371  
 Minderhout, A.P. 371  
 Muntinga, A.T. 371  
 Mur, L.R. 309, 310  
 Muralt, R.R.L. de 67  
 Niemendal, J.C. 370  
 Nierop, F.S. van 69  
 Nijhoff, P. 140, 370, 371  
 Nijkamp, P. 290  
 Nypels, E. 168  
 Oele, A.P. 172, 173  
 Otto, W.M. 232, 370  
 Philips, F. 171  
 Pierson, N.G. 61, 69  
 Poelje, G.A. van 141  
 Polak, H. 140  
 Rooy, C.J.M.A. van 289  
 Rossum, H. van 370  
 Ruding, H.O.C.R. 370  
 Ruiter, N. de 289  
 Samkalden, I. 290, 370, 372  
 Santema, P. 370  
 Schaepman, H.J.A.M. 89  
 Scherpenhuizen, J.F. 370  
 Schut, W.F. 326, 370, 371  
 Segers, F.Th. 173, 212  
 Sleyden, Ph. W. van der 65,  
 69, 381, 382, 419  
 Sluis, W.J. van der 290, 370,  
 372  
 Smienk, G. 86  
 Smit-Kroes, N. 80, 221, 297,  
 370, 381, 387, 420  
 Stee, A.P.J.J.M. van der 220,  
 370  
 Steigenga, W. 365  
 Stevin, H. 60, 385  
 Stieltjes, T.J. 63, 79, 80

Tak van Poortvliet, J.P.R. 63  
 Terlouw, J.C. 299, 370  
 Thijsse, Jacq.P. 138, 365  
 Thijsse, J.Th. 387  
 Thorbecke, J.R. 62  
 Tienhoven, P.G. van 63, 65,  
 138, 140  
 Tinbergen, J. 340  
 Tommel, D. 241  
 Toom, W. den 174, 212, 219  
 Toorn, J. van der 63  
 Tops, J.W. 221, 370  
 Tuynman, D.S. 220, 381  
 Udink, B.J. 174, 381  
 Uyl, J.M. den 2, 213, 220, 370  
 Veegens, J.D. 66  
 Veen, H.N. ter 97  
 Verhave, W. 221  
 Verschoor, P.F.L. 61  
 Vink, J. 142  
 Visser, W.C. 371  
 Vissering, G. 67, 69  
 Vissering, S. 78, 387  
 Volmuller, J. 199, 206  
 Vredeling, H. 240, 370, 371  
 Vries Azn, G. de 61  
 Waal, R. van de 365  
 Waalkens, H.P.H. 370  
 Wallis de Vries, G.C. 220  
 Wertheim, A.C. 90  
 Westerhof, J.J. 370, 372  
 Westerterp, T.E. 216, 381  
 Wever, E. 290  
 Wiggers, A.J. 370, 371  
 Wiggerts, H. 290  
 Wijers, L. 370, 371  
 Winsemius, P. 241, 325, 334,  
 369, 370, 383  
 Wissing, W. 86, 365  
 Wit, R.J. de 139, 142, 289,  
 290, 370, 371, 372  
 Wortman, H. 61  
 Zeevalking, H.J. 296, 322,  
 370, 371, 381, 421



## CURRICULUM VITAE

Henri Goverde is geboren op 16 februari 1946 te Zevenbergen, Noord-Brabant. Vele tennispartijen weerhielden hem ervan vóór 1966 zijn diploma HBS-B (St. Norbertuslyceum, Roosendaal) te behalen. Omdat Hare Majesteit de Koningin geen reden zag hem een wapenrok aan te meten, kon hij toch in hetzelfde jaar zijn studie algemene politieke en sociale wetenschappen te Amsterdam beginnen.

Zijn doctoraalexamen (1973) bestond uit twee hoofdrichtingen (politologie en bestuurskunde) en twee bijvakken (1. macro-economie en openbare financiën en 2. planologie).

Het Instituut voor Bestuurskunde van de Universiteit van Amsterdam bood hem van 1973-1975 een harde leerschool in contract-research. Sinds 1975 werkt de auteur bij de vakgroep planologie van de KU Nijmegen. Zijn activiteiten liggen op het gebied van de politicologische en bestuurlijk-juridische aspecten van ruimtelijke ordening & infrastructuur, de geschiedenis van de ruimtelijke planning en de vergelijking van planning in uiteenlopende politieke stelsels.

Goverde was voorzitter van de Vereniging tot Behoud van het IJsselmeer in de periode 1975-1980 en vertegenwoordigde haar in de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (1980-82; 1985-86). Sinds 1985 is hij lid van de Commissie Landelijk Gebied van de Natuurbeschermingsraad. In dat jaar aanvaardde hij ook het secretariaat van de studiegroep 'machtsstudies' van de International Political Science Association. Vanaf 1986 is hij redacteur van Stedebouw en Volkshuisvesting, het orgaan van het Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting.







# STELLINGEN

behorend bij het proefschrift van H.J.M. Goverde

## MACHT OVER DE MARKERRUIMTE

- 1 Beroepsbeoefenaren in de planning en de beleidsevaluatie zouden meer rekening moeten houden met machtsverhoudingen tussen actoren in beleids- en planvormingsprocessen, met het feit dat overheidsinstanties vaak niet gericht zijn op het oplossen van problemen, alsmede met het feit dat zijzelf onderdeel zijn van het beleidsprobleem.

(dit proefschrift: hfd 2, 3 en 10)

- 2 De machtsbalans met betrekking tot de Markerruimte was met name in de periode 1981-1986 in labiel evenwicht. Manifesteerde zich vooral in de inspraakprocedure, in acties en in de publieke opinie een grote meerderheid van betrokkenen tegen inpoldering, in de officiële advisering aan de regering daarentegen groeide een meerderheid van inpoldering opterende belangenmakelaars.

(dit proefschrift: hfd 13)

3. De uitspraak van Ir. C. Lely (1885) dat het Zuiderzeeproject financieel beschouwd niet als een particuliere onderneming is te realiseren, is in herhaaldelijke publieke discussies, recentelijk nog in 1982-1985, over de bedrijfseconomische rentabiliteit van (delen van) het project bevestigd.

(dit proefschrift: hfd 4, 12 en 14)

4. Zou het economisch zwaartepunt van Nederland verschuiven in de richting van het Europese ('high tech') kerngebied in de geografische driehoek Londen-Frankfurt-Milaan, dan komt het noordelijk deel van de Randstad Holland, maar vooral de Markerruimte steeds meer perifeer te liggen. Voor de ontwikkeling van de Markerruimte als open water biedt dit gunstige perspectieven.

(dit proefschrift: hfd 5, 14)

- 5 Het IJsselmeergebied en de andere grote watergebieden van Nederland (zoals Noordzee, Waddenzee en Zeeuwse wateren) hebben op nationaal niveau in de eerste drie nota's over de ruimtelijke ordening ten onrechte nauwelijks aandacht gekregen. De aanstaande Vierde Nota dient hierin verandering te brengen.
6. Het probleem in Den Haag te moeten kiezen tussen de stadhuisplannen van met name Richard Meier en Rem Koolhaas verhindert helaas een publieke discussie over de oude locatie van het stadhuis, die immers meer verdient dan de herhalingsoefening van Ricardo Bofill.

7. De door diverse ontwikkelingen te verwachten verdere spreiding van de werktijden zal eerder bijdragen aan de oplossing van files dan extra aanbod van weginfrastructuur
8. Hoewel de prestaties van computergraphics ten behoeve van de kartografie van stadsplattegronden aanzienlijk zijn, moet nog veel werk worden verricht wil de duidelijkheid en detaillering van stadskarten uit Blaeu's Stedebok van 1649 worden geëvenaard.
9. Omdat Jaruzelski's politiek wordt gekenmerkt door het bewaren van dezelfde afstand tot Moskou, brengt Gorbatschov's beleid van 'openheid' het gezag van de Poolse leider over de pijlers van zijn macht (leger, politie en communistische partij) in groot gevaar.
10. De overschrijding van het WIR-budget (2,3 miljard; 2/87) zou onderzoek moeten stimuleren naar de hypothese van E. le Roy Ladurie (NRC, 24 9 1983) dat elk regiem zijn eigen Concorde heeft
11. Dat politici soms niet hun eigen belang nastreven wordt onder meer geïllustreerd door hun aanhoudende ambitie voor bestuursfuncties in het (betaalde) voetbal, terwijl het voetbalpubliek sinds jaren steeds minder een afspiegeling is van het electoraat

Nijmegen, 20 mei 1987



